

GRADO EN SOCIOLOGÍA

TRABAJO DE FIN DE GRADO

CURSO ACADÉMICO: 2016-2017

CONVOCATORIA: febrero-marzo



Nuevas perspectivas de participación. Análisis de las políticas públicas de participación de A Coruña.

Nova perspectivas de participación. Análise das políticas públicas de participación da Coruña.

New perspectives of participation. Analysis of participation polices of A Coruña.

Autor: Brais García Fernández

Tutoras: Laura Román Masedo

Matilde Massó Lago

RESUMEN: La presente investigación se centra en las políticas públicas participativas en el nivel municipal. El objetivo general es analizar las políticas de participación del Ayuntamiento de A Coruña. Para alcanzar dicho objetivo, se desarrolla una estrategia metodológica participativa, con una orientación multiestratégica, basando el trabajo de campo en la observación participante, la entrevista especializada y el análisis documental. Se obtienen tres grandes conclusiones. En primer lugar se describen las características de las políticas estudiadas. En segundo lugar, se analizan los cambios producidos en las políticas a consecuencia de la introducción de la participación. Por último, se identifica el modelo de participación de A Coruña, basado en el empoderamiento ciudadano y la coproducción.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, participación, democracia, municipalismo, coproducción, empoderamiento.

RESUMEN: A presente investigación céntrase nas políticas públicas participativas no nivel municipal. O obxectivo xeral é analizar as políticas de participación do Concello da Coruña. Para alcanzar dito obxectivo desenvólvese una estratexia metodolóxica participativa, cunha orientación multiestratéxica, baseando o traballo de campo na observación participante, a entrevista especializada e o análise documetal. Obtéñense tres grandes conclusión. En primeiro lugar, descríbense as característicasdas políticas estudadas. En segundo lugar, analízanse os cambios producidos nas políticas a consecuencia da introdución da participación. Por último, identifícanse o modelo de participación da Coruña, baseado no empoderamento cidadá e na coprodución.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, participación, democracia, municipalismo, coproducción, empoderamento.

ABSTRACT: The present research paper focuses on participatory policies on a local level. More specifically, its general aim consists on analysing the particular policies implemented by the council of A Coruña in the field of public participation. In order to achieve that goal, the paper follows a participatory methodological strategy, based on participant observation related field work, specialised interviews and documentary analysis. The paper reaches three main conclusions: Firstly, the definition of the principal characteristics of those policies studied; secondly, the analysis of the changes experienced by public policies as a consequence of the implementation of participatory strategies within the public sector; and thirdly, the identification of the participatory model implemented in the city of A Coruña, based on the principles of civic empowerment and co-production.

KEY WORD: policies, participation, democracy, municipalism, co-production empowerment.

AGRADECEMENTOS:

A Vanesa, por tanto, por acompañarme e compartir o mellor que tes connigo. A Sandra, por pasar dunha relación “estrictamente académica” a una gran amizade, e por todo o apoio, moral e sociolóxico. A Lijó, por abrirme tantas portas e por ensinarme mundo alén do formigón armado que educa na indiferenza. Aos meus país, por quererme e apoiarme como o fan. A Matilde e a Laura, por confiar en min cando eu non o facía e darme un voto de confianza cando parecía non ter sentido. A Claudia a Natalia, por ensinarme tanto, da política e da vida, e a toda a Concellería de Participación e Innovación Democrática, por deixarme aprender facendo. A todos os informantes e participantes, por posibilitar a investigación e darlle sentido ao traballo.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
1.1 Justificación temática	6
1.2 Objeto de estudio y objetivos de la investigación	7
2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA	10
2.1 El enfoque de las políticas públicas	10
2.1.1 Las políticas públicas y el modelo cíclico	10
2.1.2 Políticas públicas y participación	13
2.2. Democracia y participación	16
2.2.1 La participación en el centro de la democracia	16
2.2.2 Democracia liberal, crisis y alternativas	21
2.2.3 La escala en la participación. El Municipalismo	28
3. MODELO DE ANÁLISIS	32
3.1 Delimitación del objeto de estudio	32
3.2 Hipótesis y operativización	32
4. DISEÑO METODOLÓGICO	35
4.3 Justificación de la estrategia metodológica	35
4.2 Introducción al caso estudiado	39
4.3 Selección de unidades de análisis	40
4.4 Técnicas de investigación y trabajo de campo	42
4.4.1 La observación participante	42
4.4.2 El análisis documental	45
4.4.3 La entrevista especializada	46

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS	49
5.1 Las características de las políticas de participación	49
5.1.1 Dillo ti	49
5.1.2 Escaño ciudadano	53
5.1.3 Proceso participativo: división ciudad en distritos	55
5.1.4 Proceso participativo con la gente joven	59
5.2 La participación en el ciclo de las políticas públicas	62
5.3 El modelo de participación	65
6. CONCLUSIONES	68
6.1 Conclusiones en base a los objetivos	68
6.2 Puesta a prueba de la hipótesis	70
6.3 Consideraciones finales y extensiones del trabajo	71
7. DIFICULTADES ENCONTRADAS Y AUTOEVALUACIÓN	72
8. BIBLIOGRAFÍA	74
9. ANEXOS	78
9.1 Anexo I. Guión inicial de las entrevistas	78
9.1.1 Entrevista perfil político	78
9.1.2 Entrevista perfil técnico externo	79

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Justificación temática.

La democracia es uno de los pilares políticos de las sociedades modernas, y ha estado históricamente vinculada a la participación directa. Desde la Ilustración Francesa se ha ido configurando un nuevo modelo de democracia, la democracia liberal representativa, que ha alcanzado un papel de absoluta hegemonía mundial. Sin embargo, existen una serie de cambios sociales y políticos que requieren una mirada detallada.

Desde la propia configuración de la democracia liberal representativa, se han puesto en duda sus postulados, afirmando estar en crisis ya en los años veinte del pasado siglo (Noguera Fernández, 2013). Con el paso de los años, y la expansión del modelo democrático liberal, sus contradicciones se han ido acrecentando, apareciendo diversas propuestas teóricas y prácticas contrahegemónicas. En las últimas décadas, con la aceleración de la globalización y una nueva fase neoliberal de la economía, se han ido minando las promesas de progreso social y económico, resquebrajándose los pactos de ascenso social asociados al Estado del Bienestar e íntimamente ligados al modelo de democracia liberal. Este contexto de cambios se ha acentuado en los últimos veinte años en todo el mundo, con unas consecuencias particulares en Estado español. Los procesos mencionados han transformado la cultura política española hacia un marco de crisis institucional (Moran y Jorge, 2015). La satisfacción con el funcionamiento de la democracia ha sufrido un cambio radical en los últimos treinta años. Se ha pasado de considerar que el funcionamiento de la democracia era muy o bastante satisfactorio por un 63% de la población en 1989 a tan solo un 29% de la en 2012. También significativos son los niveles de desconfianza y valoración negativa de los partidos y de la clase política, que alcanzaron estos años picos históricos colocándose entre las principales preocupaciones de los españoles de forma inaudita (Oñate, 2015). Esta desconfianza y descrédito, que aumentaron con la crisis económica, tomaron un cuerpo particular en España, con la petición de más democracia frente a la apatía esperada (Enrique Alonso, 2015). De esta manera, en 2012, y previo al ciclo de protestas, los españoles ya señalaban que deseaban unos procesos políticos donde la intervención ciudadana fuera claramente superior a la existente (Font, 2012, p. 99).

Este contexto precipitó un nuevo ciclo político, primero de protesta y posteriormente de intento de asalto institucional (Observatorio Metropolitano, 2014) que incide en el interés de este nuevo panorama político.

En primer lugar apareció el 15M, movimiento social surgido en 2012, caracterizado por la petición de una “democracia real”, logró un extenso apoyo popular, tanto a sus acciones como sobre a sus planteamientos (Oñate, 2015). El ciclo de protestas profundizó el cambio cultural y la crisis de la democracia. En 2014, diferentes movimientos municipalistas comenzaron a organizarse como partidos movimiento. Si por algo se caracterizaban estos movimientos era por la reclamación de una mayor participación (Observatorio Metropolitano, 2014). La llegada, en mayo de 2015, de varios de estos movimientos a los gobiernos de las principales ciudades del Estado, confirmó este nuevo ciclo. Los cambios sucedidos a partir de este momento en las instituciones cobran un interés mayúsculo. Se pusieron en marcha, desde instituciones representativas, diferentes políticas de participación, respondiendo a esta crisis político-cultural, y con la finalidad de profundizar y ampliar la participación directa y una democracia participativa.

Por tanto, el análisis de la participación ciudadana en el Ayuntamiento de A Coruña alberga la suficiente entidad e interés como para investigar los cambios que se están produciendo a través de las políticas públicas.

1.2 Objeto de estudio y objetivos de la investigación.

El objeto de estudio de este trabajo es la democracia participativa en el nivel local, y en concreto, las políticas públicas de participación. Se ha optado por un trabajo a medio camino entre dos de las tres opciones del Procedimiento del Trabajo de Fin de Grado. Según este procedimiento, existe la posibilidad de escoger entre “un trabajo teórico, una investigación práctica y un proyecto profesional (análisis de una política pública, diseño de intervención en una empresa o administración etc...)”. Tomando elementos de las dos últimas opciones, se ha decidido realizar una investigación práctica, que es a la vez, un análisis de la política pública de participación. No es, sin embargo, un proyecto profesional, ni una evaluación de una política pública, pero se realiza una investigación práctica sobre la participación y las políticas públicas. Además, la investigación se desarrolla bajo una perspectiva participativa que busca adaptar una epistemología y unas metodologías participativas a las características del trabajo. Consecuentemente, se devolverá la investigación a la administración pública y a los diferentes agentes involucrados en la investigación a modo de informe. Se busca así, proporcionar una información que contribuya a profundizar y mejorar la participación en el Ayuntamiento de A Coruña. Teniendo en cuenta este marco, el objeto de estudio de este trabajo se formula como el análisis de las transformaciones más recientes en el modelo de

participación del Ayuntamiento de A Coruña. Para ello, se dota de identidad a los diferentes planes de acción participativos, es decir, a cada una de las políticas públicas. El análisis se realiza en función de la incorporación del siguiente conjunto de criterios: objetivos e intenciones, marco legal, actores involucrados, metodologías, recursos y su desarrollo. Se profundiza en el modelo y características partiendo de estos criterios. Además, el análisis se aplica a las fases de formulación e implementación de las políticas de participación del mencionado Ayuntamiento en el periodo 2015-2017.

A continuación se detallan los objetivos del trabajo.

Objetivo general.

Analizar las políticas de participación del Ayuntamiento de A Coruña a través de las fases de formulación e implementación.

Objetivos específicos.

Se abordarán también una serie de objetivos específicos de imprescindible cumplimiento para alcanzar el objetivo general (D'Ancona, 2012). Estos objetivos específicos son:

Describir las características básicas de los programas de acción escogidos.

Analizar la influencia de la participación en el ciclo de las políticas públicas.

Identificar el modelo de participación del Ayuntamiento.

Además, debido a las particularidades de este trabajo, creo pertinente subrayar una serie de objetivos específicos centrados en los apartados teórico y metodológico.

Objetivos de tipo teórico:

Explicar el origen, características y modelo interpretativo de las políticas públicas.

Incidir en la vinculación entre participación y políticas públicas.

Explorar la relación histórica entre democracia y participación directa.

Identificar la construcción, crisis y corrientes alternativas de la democracia liberal.

Describir el municipalismo como corriente teórica y práctica.

Objetivos específicos de tipo metodológico:

Desarrollar una estrategia de investigación participativa, adecuada y adaptada al objeto de estudio, los objetivos planteados y las características y limitaciones del trabajo.

Identificar las debilidades y fortalezas de la investigación participativa.

Analizar la adecuación de la investigación participativa para la evaluación y mejora de las políticas públicas de participación.

Proponer un modelo metodológico complejo que combine un enfoque de investigación participativo con una metodología multiestratégica.

2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

2.1 El enfoque de las políticas públicas.

2.1.1 Las políticas públicas y el modelo cíclico.

Es oportuno comenzar contextualizando teóricamente la lógica de las políticas públicas, elemento central de la investigación. Se realiza en primer lugar una aproximación general a sus definiciones y corrientes.

Las políticas públicas nacen con la creación de las arquitecturas institucionales modernas. Es con el gobierno de Woodrow Wilson (1913-1921) en EEUU, cuando aparece un campo de estudio académico concreto, con el objetivo de fortalecer el poder ejecutivo y legislativo, y ligado a una necesidad de profesionalizar el funcionariado. De igual modo, las políticas públicas comenzaron a tomar protagonismo durante el gobierno de Franklin Roosevelt (1933-1945) con el New Deal, con la Segunda Guerra Mundial y con la extensión de la estructura estatal fruto de la construcción del Estado de Bienestar (Fontaine, 2015). Es en este contexto donde aparece, en 1951, la obra *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* de Laswell y Lerner. En este libro se identifica la necesidad de una nueva disciplina académica que analice, localice y explique los procesos de elaboración y ejecución de la políticas, así como los problemas relacionados con dicho proceso (Pastor Albaladejo, 2014).

Se debe anotar, antes de continuar, la diferencia entre la política pública, la política y el sistema político. En castellano es común utilizar el término “política” indistintamente para las tres categorías mencionadas, que serían en inglés *politic*, *polity* y *policy*. Existe una clara interrelación entre los tres conceptos, pero es importante detallar sus significados: *politics* es lo político, referido a la lucha por el poder y la acción política en general; *polity* es el sistema político, y está relacionado con la arquitectura institucional, el régimen político y el Estado; *policy*, por último, es la política pública, es decir, los programas de acción gubernamentales llevados a cabo por instituciones (Pastor Albaladejo, 2014). Este apartado del marco teórico se centra en las políticas públicas, mientras que el 2.2 profundiza en la participación en los planos de lo político y de la arquitectura institucional. Esto es así ya que la investigación versa sobre la participación como una realidad política e institucional abordada a través de las políticas públicas.

No hay una única definición de política pública, mayoritaria y generalizada. Laswell y Kaplan (1950) propusieron una de las primeras definiciones, entendiéndola como un programa proyectado de valores, fines y prácticas. De manera similar, en 1967, Somit y Tanenhaus la definen como la totalidad de la acción gubernamental (Pastor Abaladejo, 2014). La evolución de la disciplina ha ido complejizando la definición, así, podemos encontrarnos más recientemente la definición de política pública como “una concatenación de decisiones y acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían-, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007, p.12). Además, y debido a las múltiples definiciones, hay quien señala las dimensiones constitutivas de las políticas, intentando ampliar su significado. Así, Pastor Abaladejo, indica cinco principales elementos constitutivos: los actores institucionales, la adopción de decisiones y medidas necesarias para su ejecución, la intención de solventar un problema introducido en la agenda gubernamental, el propósito de modificar conductas de grupos específicos y la producción de impactos en el sistema social y político (Albaradejo Pastor, 2014). De modo similar, Harguindéguy señala otras cinco dimensiones de las políticas que complementan las anteriores, estas son: la existencia de un contenido, es decir, medidas concretas e instrumentos; la importancia de una calendarización, con la definición del período de actuación; una teoría del cambio, ya que detrás de cada programa hay razonamientos y posiciones políticas; un campo de acción, necesario para la delimitación de la política; y por último, un factor de coerción, una obligación de cumplimiento, aunque dependiendo de cada política se desarrollará de una u otra manera (Harguindéguy, 2013).

Surgen entonces, con las primeras teorizaciones sobre las políticas públicas, diversos modelos interpretativos, centrados en el proceso de las políticas y en su división en fases, que se han dado en llamar ciclo de las políticas públicas. Laswell es el primero que propone en 1957 un proceso de decisión estructurado en siete funciones, éstas son: la inteligencia, la recomendación, la prescripción, la invocación, la aplicación, la terminación y la evaluación. A partir de esta teorización, han surgido diferentes propuestas, que modifican, añaden o reducen las diferentes fases y sus definiciones. Es importante, no obstante, matizar su utilidad y significado. El ciclo de las políticas públicas es, como se ha dicho, un dispositivo analítico, un producto académico con fines de modelación y ordenamiento. Por tanto, las fases identifican y muestran diferentes componentes, pero no se pueden entender como momentos sucesivos e independientes en la práctica real (Aguilar Villanueva, 2000). La potencialidad

del ciclo de las políticas públicas reside, por tanto, en su sencillez, y en la capacidad de vertebrar un análisis de las políticas, siendo cauteloso con las limitaciones que todo modelo analítico conlleva, y sin pretender simplificar la realidad e interacción de las políticas a unas fases inflexibles.

Se entiende apropiado, por tanto, utilizar como elemento analítico en este trabajo uno de los modelos del ciclo de las políticas públicas. De entre los existentes, se sigue la propuesta Pastor Albaladejo (2014). Este modelo identifica cinco fases: la formación de la agenda, la formulación, la implementación, la evaluación y la terminación. A continuación se definen brevemente estas fases, profundizando en la formulación y en la implementación, sobre las que se profundiza en esta investigación.

En primer lugar, se entiende por formulación de la agenda el proceso de introducción de un problema en la agenda institucional, es decir, la consideración de un fenómeno social como problema que precisa una solución pública. Se refiere al poder político, y a la capacidad de definir que un problema tiene que ser solucionado por una institución pública, o a que algún hecho social se trate desde la administración aunque no se considere problemático por la población (Losada Maestre, 2014).

En segundo lugar, la formulación se refiere a la parte operativa de las decisiones políticas, es decir, a la vinculación de un problema público con un programa de actuación. Se solapan dos grandes fases, el análisis de alternativas por un lado y el proceso de programación por otro. Inicialmente se desarrolla un análisis de alternativas que conlleva un proceso de toma de decisiones. Este proceso viene condicionado por multitud de variables y se ponen en relación los diferentes tipos de agentes involucrados y los criterios que condicionan la elección, tanto políticos como técnicos o presupuestarios. A continuación, se encuentra la programación de las decisiones, que establece las reglas de juego y conlleva toda una serie de acuerdos políticos y administrativos de cómo será el desarrollo de la política. Esta programación se puede vincular a una planificación concreta que aborde desde la dimensión temporal hasta la programación de actividades o recursos necesarios (López Sánchez, 2014).

En tercer lugar, la fase de implementación define la puesta en marcha de la política, es decir, las actuaciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos. Esta fase se refiere a las actuaciones concretas y preestablecidas que se ejecutan para alcanzar las metas previstas. Es, de alguna manera, la parte visible y práctica de la política. Los diferentes enfoques

interpretativos de la implementación se tratarán en el siguiente punto, pero es importante aclarar que el proceso se caracteriza por una alta complejidad en la que interactúan diferentes actores en contextos no controlables, incrementando la incertidumbre sobre las intenciones y decisiones preestablecidas y en consecuencia sobre su desarrollo y éxito (Herrero López, 2014).

En cuarto lugar, la fase de evaluación es un instrumento de revisión del propio ciclo, en la que se analizan los efectos de las políticas, la conceptualización, el diseño de la intervención y los resultados e impactos de la misma. Se trata en definitiva de evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad de la política (Gutiérrez Díaz, 2014).

En quinto lugar, la última fase del ciclo de las políticas públicas escogido es la terminación. Esta fase se refiere al proceso de conclusión de algunos de los aspectos de la política. Se adecua especialmente a la terminación de programas y organizaciones públicas, y analiza los tipos de terminación de políticas, las variables involucradas en la terminación y los obstáculos, condiciones facilitadores y actores que intervienen (Román Masedo, 2014).

2.1.2 Políticas públicas y participación.

Una vez definidas las políticas públicas y expuesto el modelo analítico que se seguirá en la investigación, es pertinente abordar las relaciones existentes entre las políticas y la participación. Como se ha dicho, la participación y la democracia en el nivel político y en el de la arquitectura institucional se tratan detalladamente en el siguiente punto. Es conveniente, sin embargo, subrayar algunas cuestiones relacionadas con las políticas públicas y la participación, su evolución analítica y la relación con el plano político y la arquitectura institucional desde el foco de las políticas públicas.

De esto modo, cabe remarcar en primer lugar la relación de las políticas públicas con el plano político. Lowi (1972) introdujo un matiz muy relevante en este sentido en su artículo *Four Systems of Policy, Politics, and choice*. La apreciación propuesta por el autor estadounidense se refería a la influencia de las políticas públicas en la política, es decir, a cómo el tipo de políticas públicas influye en lo político. La concepción clásica de esta relación determinaba que era la política y los postulados ideológicos los que definían el tipo de políticas públicas, pero Lowi mostró cómo las características de las políticas públicas también influían y modificaba la orientación y el significado sustantivo de las políticas. Este matiz es muy

oportuno, ya que abre el foco de análisis e invita a investigar la forma y el proceso de las políticas públicas.

El segundo elemento a nombrar es la introducción de la implementación como una fase del ciclo de las políticas públicas, así como los debates en torno a ella. En un primer momento, no se entendía la necesidad de analizar la puesta en marcha de las políticas. Se estudiaba la administración como una ejecutora eficaz, por lo que los éxitos o fracasos de las políticas tendrían su origen en la formulación. En cambio, durante los años setenta, se empezaron a introducir análisis que señalaban la importancia del propio proceso de ejecución. Así, Pressman y Wildavsky, señalaron en 1973 en su obra *Implementation* la importancia del análisis del proceso de ejecución, dotando de entidad propia a la fase de la implementación. Se abre por tanto un campo de estudio propio que generó diferentes debates sobre el enfoque de la implementación, muy oportunos para este trabajo (Herrero López, 2014).

Son dos los principales enfoques interpretativos acerca de la implementación. Se propone en un primer momento un modelo *top down* o de arriba abajo y surge como crítica el modelo *bottom up*, de abajo hacia arriba.

El enfoque *top down*, analiza la implementación como un modelo racional que busca identificar las causas y variables del éxito de la política. Son tres sus principales características. En primer lugar, la concepción de una administración que es eje central del proceso y funciona como una pirámide jerarquizada y centralizada. En segundo lugar, la separación entre la política y la administración, es decir, entre la elaboración y la posterior puesta en marcha de las políticas. En tercer lugar, identifica una búsqueda por la eficiencia, fruto de una supuesta racionalidad instrumental de la administración (Herrero López, 2014, pp. 90-91). Por tanto, si bien es cierto que se abre el debate sobre la implementación con esta perspectiva, sigue arrastrando una lógica analítica rígida y poco realista en lo referido a la práctica diaria de las políticas.

En consecuencia, surgen diferentes enfoques alternativos a raíz de las críticas a este modelo. La perspectiva *bottom up* o de abajo arriba, critica el modelo *top down* en función de la nula importancia que se le dan a otros actores e interacciones entre organizaciones. Señala que el enfoque *top down* propone una teoría prescriptiva, que establece las condiciones ideales que harán que la implementación funcione (Herrero López, 2014, p.92). El modelo *bottom up* incide en el proceso y en los actores. En lo referido a los agente involucrados señala además

su alta autonomía, lo que conlleva variaciones de la formulación inicial, una adaptación a las circunstancias y en definitiva un protagonismo y una responsabilidad claves para el devenir de cualquier política. Se entiende por tanto la implementación según el enfoque *bottom up* como una interacción entorno a una política pública, entre una compleja red de actores, mediada por el de conflicto y la negociación (Herrero López, 2014).

Es relevante esta reflexión acerca de la implementación por dos cuestiones. En primer lugar, es una fase clave de las políticas públicas, y cobra un protagonismo central durante la investigación. En segundo lugar, muestra el avance de la apertura analítica de las políticas públicas, entendiéndolas como realidades flexibles y en negociación, lo que facilita la innovación analítica y la aparición de nuevos modelos de gobernanza.

Es momento de tratar la relación de las políticas públicas con la participación a través de la aparición de nuevos modelos de gobernanza. No se trata de analizar las políticas participativas, pero sí de entender cómo estos elementos mencionados abren el camino de nuevos análisis que facilitan la inclusión de la participación en las políticas públicas bajo el enfoque del cómo es la política. Existen multitud de modelos y clasificaciones sobre la innovación en las políticas públicas y los nuevos modelos de gobernanza, prácticamente uno por autor o caso de estudio. Por ello, se entiende más interesante abordar un concepto en auge, que será central en la investigación, y que muestra en su evolución y definiciones buena parte de la relación que se quiere tratar. El término es el de la coproducción. El concepto evoca a un protagonismo compartido en la política pública, pero cabe definirlo en detalle.

La cuestión de la coproducción gana atención a principios de este siglo, sobre todo en el Reino Unido, entendiéndose como una manera de mejorar los servicios públicos a través de la involucración de los usuarios (Needham, 2007). Esta concepción otorga una visión utilitarista, buscando en definitiva una administración más eficaz y sostenible. De todos modos, se introduce un elemento fundamental del concepto, la dilución de los papeles rígidos de la administración y el ciudadano, rompiendo la dicotomía de la oferta y consumo de políticas públicas. La evolución del término conlleva una mayor ligazón al componente sustantivo de la participación y de la democracia. De este modo, Subirats y García Bernardos (2015) señalan como la coproducción se relaciona con nuevas experiencias de gobernanza vinculadas a lógicas de transformación en las que las comunidades cobran un protagonismo que supera la esfera institucional clásica.

Por último, y de nuevo desde el plano de las políticas públicas, señalar qué se entiende por participación. No es participación, o no al menos de manera aislada, la transparencia, la información o la rendición de cuentas, aunque sean elementos relevantes de la misma.

Se considera por tanto participación la toma de partido, la involucración en la política pública de los ciudadanos de forma no delegada (cuando nos referimos al plano individual) aunque los mecanismos, metodologías y espacios para ello puedan diferir dependiendo del caso.

2.2 Democracia y participación.

2.2.1. La participación en el centro de la democracia.

Una vez abordado el plano de las políticas públicas se profundizará en la participación en el nivel de lo político y de la arquitectura institucional. En este punto se trata la relación entre democracia y participación directa. Para ello se recorren cronológicamente experiencias y teorías que muestran el estrecho vínculo histórico entre democracia y participación directa. El interés por recorrer ésta relación histórica no reside en reclamar la necesidad o pertinencia de la participación directa, sino en la comprensión de que la construcción de la democracia representativa liberal es reciente y ha entrado en contradicción con muchas de sus experiencias y teorizaciones históricas. Es imprescindible además entender su construcción para comprender cómo se ha desarrollado la crisis de legitimidad que vive la democracia representativa en las últimas décadas así como las respuestas contrahegemónicas esbozadas en el siguiente punto. Es necesario anotar que el análisis de este punto se centra en el contexto occidental y por ende es eurocéntrico.

Este tipo de relatos suelen comenzar en la Antigua Grecia clásica, y es cierto que el término democracia aparece en Atenas, pero es pertinente mencionar la presencia de formas de organización democráticas en sociedades cazadoras recolectoras de la prehistoria. Siglos antes de la aparición y crecimiento de Atenas existieron modelos de democracia, o al menos de organización grupal, en los que de manera independiente existía una participación en la toma decisiones amplia y extendida a una parte importante de sus miembros (Dahl, 2014, pp. 13-14).

En los siglos V y IV a. C., y con el crecimiento y desarrollo de la Antigua Grecia, aparecieron prácticas democráticas que posteriormente fueron teorizadas. La relación aquí de la democracia con la participación fue total. Si bien no se produjo ningún tipo de revolución y la

introducción de estas prácticas fueron progresivas y aceptadas, la envergadura de los cambios marcó buena parte de la historia política occidental. La introducción de la democracia comienza con las reformas Solón y Clístenes. En primer lugar, Solón implantó el sufragio activo y la participación en la asamblea entre el 640 y el 650 a. C. Apareció, en segundo lugar, los conceptos de isonomía y eunomía por parte de Clístenes. Isonomía se refiere a igual distribución y eunomía, a orden bueno y positivo. Son claves ambos conceptos porque de su significado derivó el concepto democrático, apareciendo éste con fuerza en los años treinta del siglo V a. C. Es en la Atenas de Pericles de ese siglo, cuando el término cobra toda su fuerza e idiosincrasia en relación a la experiencia ateniense, comenzando a generalizarse entre la población la idea de democracia como sistema político diferenciado de las prácticas de otras polis. En ese momento, entre un 5 y un 15% de la población (depende de los autores) tuvo el estatus de ciudadano, *demos*, pudiendo ser parte de la toma de decisiones, participando en los cargos a través del sorteo o por voto a mano alzada y teniendo la libertad de opinar y ser escuchado (Abellán García, 2011; Bobbio, 1986; Dahl, 2014; Ramírez Nárdiz, 2009). Se contrapuso entonces democracia a oligarquía, y se entendió la indivisibilidad entre participación directa y democracia. Los cambios políticos y la influencia de las teorías de Platón y Aristóteles modificaron el sistema democrático de la Atenas de Pericles e influyeron en la discusión y significado del concepto.

De menor relevancia pero también interesante experiencia, fue la de la República Romana entre los siglos V a. C. y III a. C. En concreto, cabe mencionar la lógica participativa de los comicios, órgano principalmente legislativo, compuesto por curiados, centuriados y tributos, de carácter estos últimos monárquico, militar o plebeyo. Con el paso del tiempo, los comicios tributos formados por plebeyos cogieron fuerza y se acabaron ampliando a todos los ciudadanos romanos, siendo la asamblea más democrática y de mayor interés en la relación que aquí se está explicando (Ramírez Nárdiz, 2009; Dahl, 2014). De alguna manera, el concepto democrático unido a la participación esbozado en Atenas estuvo presente en las reclamaciones plebeyas, y aunque de forma menor y tibia, también lo estuvo en la organización gubernamental.

Alejándonos de las experiencias concretas, se debe señalar el interés del pensamiento cristiano en relación a los orígenes teóricos de la democracia participativa. Así lo muestran Shumpeter (1971) o Ramírez (2009) que indican como la igualdad entre todos los seres humanos es un pilar fundamental en la toma de decisiones sin intermediarios de la

democracia participativa, idea recurrente y fundamental en el cristianismo. Esta máxima estará presente e influirá en posteriores generaciones de pensadores.

Siguiendo esta línea temporal, se ha de anotar también el interés en la relación democracia-participación directa de la institución del consulado de las ciudades-estado Italianas de los siglos XI y XII d. C. experiencia de menor relevancia pero interesante en esta cronología (Ramírez Nárdiz, 2009, pp. 32-34). En el siglo XIII estos cónsules no solo eran elegidos mediante aclamación en una asamblea, sino que también se le otorgaba a ésta un poder decisorio, teniendo que seguir los cónsules la oposición mayoritaria de la asamblea, abierta a todos (los ciudadanos).

Nombrar a continuación las revueltas de los bienes comunes de los siglos XV-XVI. Los bienes comunes, en tanto el derecho de uso de recursos privados en abandono, fueron garantizados en diferentes reinos de Europa durante el siglo XIII. Las contrarreformas que llevaron su eliminación trajeron diferentes luchas como las de las Remensas, los Irmandiños o las Germanías en la península ibérica. Si bien pudiera carecer de nulo interés, estas luchas y la construcción de repúblicas campesinas como Frisia y Suiza se constituyeron a posteriori en el imaginario colectivo como la primera utopía de los movimientos populares y obreros del siglo XIX, subrayándose especialmente la soberanía local en contraposición a los aparatos de los Estados modernos (Carmona Pascual, 2015, pp. 39-52).

Surgen a partir de ahí, instrumentos de democracia participativa en Suiza que han persistido, con cambios, hasta nuestros días. Así, ya en la Baja Edad Media, se sabe de la existencia de asambleas públicas con poder de decisión. Además, también se instituye el Landsgemeinde en el siglo XV como asamblea de pequeñas localidades para la toma de decisiones, aprobación de leyes, decretos y cargos públicos. El interés en este caso, más allá de otra experiencia puntual de concepción y puesta en práctica de la democracia participativa, está en la continuidad del modelo tanto del Landsgemeinde como del espíritu del sistema participativo suizo hasta hoy día (Ramírez Nárdiz, 2009, pp. 53-54).

En lo referido al plano de las ideas, el concepto de democracia no trascendió los círculos de expertos y académicos hasta la Ilustración (Abellán García, 2011, p.128). En este contexto, y en la relación democracia participación directa, es imprescindible destacar el pensamiento y la obra de Jean-Jacques Rousseau. Su papel es clave ya que fue sin duda el padre de la concepción moderna de la democracia directa. El autor afirmaba que la soberanía era el

ejercicio de la voluntad general, voluntad general inalienable por ningún representante y por lo tanto incompatible con instituciones representativas. El ejercicio entonces de la soberanía tendría que ser de manera directa por el pueblo, su único titular. En definitiva, para el pensador ginebrino, si la democracia no era directa no era tal democracia (Ramírez Nardiz, 2009, pp. 54-60). En palabras del propio Rousseau, y reiterando esta idea “desde el instante en que un pueblo se da representantes deja de ser libre, ya no existe” (Rousseau, 1996, p.120). Esta aportación es fundamental, ya que no sólo marcó una línea discursiva y académica en su momento sino que también devolvió a una posición central la relación entre democracia y participación directa debido a su peso histórico.

Siguiendo en el plano teórico, es pertinente recuperar la confrontación académica entre república y democracia durante esta misma etapa, debate que ejemplifica la relación entre democracia y participación así como la construcción y resignificación del mismo concepto democrático. La discusión parte del siglo XVI cuando se desarrollaba en términos de *res pública* y *civita*. Bodino entró en el debate diferenciando entre república, democracia y Estado, entendiendo la república como institucionalización del poder soberano y democracia como una forma de gobierno en la que el pueblo participa en el poder soberano, denominada también Estado popular. Es decir, una república podría ser democrática, aristocrática o monárquica (Abellán García, 2011 pp. 121-123). La evolución del debate se tradujo en la confrontación de los términos república y democracia, entendiendo república por una forma de gobierno, contradiciendo así a Bodino y al propio Rousseau, que comprendían la república como el Estado y la democracia como una de las formas de gobierno dentro de la república, caracterizada por la participación directa. (Abellán García, 2011, p. 156). Robespierre empieza a usar el concepto democracia refiriéndose a ella como sinónimo de república y alejándose por lo tanto de Rousseau (Abellán García, 2011 p.183). Al otro lado del atlántico, en EEUU, se debatía también sobre la república y la democracia. Madison en concreto puso el foco en la escala, y entendiendo que una democracia pura tendría que ser de participación directa y de pequeño tamaño, contraponía este concepto al de república, en tanto gobierno que ejecuta la máxima representativa. En definitiva, y aquí reside la clave de nuestro interés, Madison confrontó república y democracia entendiendo que la democracia significaba democracia directa y república significaba gobierno representativo, dicotomía que tuvo su trascendencia académica y práctica (Dahl, 2014, pp.25-28). La evolución de estos términos superó esta dicotomía, pero la propia enunciación y uso académico y popular en su momento

evidencia de manera clara la relación que se vuelve a trazar entre democracia y participación directa.

Regresando a las prácticas concretas, dentro de un sistema representativo, se dieron también algunas experiencias de participación directa en EEUU durante los siglos XVIII y XIX. En el estado de Virginia, por ejemplo, se pensó y plasmó sobre la Constitución la necesidad de unos distritos de tamaño reducido para que todos los ciudadanos pudieran escuchar y expresar su opinión en plano de igualdad. Se utilizó también el referéndum para someter diferentes constituciones de estados a la aprobación de los votantes como el caso de Massachussets (Ramírez Nárdiz, 2009, p. 49-53). El propio Toqueville, en su trabajo *La Democracia en América*, relató cómo en diferentes administraciones locales se convocaban asambleas para la toma de decisiones, siendo estos espacios soberanos y sus decisiones vinculantes para los representantes (Ramírez Nárdiz, 2009).

Abordar por último la relación entre el movimiento obrero y la participación directa, relación que ha influido e influye en los imaginarios políticos de la izquierda y sigue presente hoy día en diferentes movimientos herederos del mismo. Comenzando por el anarquismo, es común encontrar teorizaciones basadas en la democracia directa. Proudhon, por ejemplo, propone la sustitución del Estado burgués por comunas y Bakunin habla de la sociedad como una comunidad de hombres libres asociados en comunas autónomas que se autogestionen y en las cuales la propiedad sea colectiva y los frutos del trabajo se repartan desde el principio (Ramírez Nárdiz, 2009, p 80-82). Karl Marx aparece como autor fundamental en este punto, para el cual la democracia es la base de la autodeterminación del pueblo. Para Marx, y en contra de Hegel, el verdadero Estado es la democracia porque en ella el pueblo construye el propio Estado y la ley. En *El Manifiesto Comunista* caracteriza la democracia como el medio para elevar al proletariado a la clase dominante. La democracia es entendida de esta manera en relación directa con la superación de la sociedad capitalista, como un instrumento para efectuar la transición a una situación final sin clases (Abellán García, 2011, p. 233). Teoriza además sobre la democracia bajo la fuerte influencia del episodio revolucionario de la Comuna de París, en el libro *La Guerra Civil en Francia*. En este trabajo Marx acaba por definir la democracia bajo las siguientes características: sostiene la composición de unidades menores de soberanía política, desaparece la división de poderes y se ejecutan decisiones mediante mandato imperativo, los cargos son de elección directa, están bajo control popular y representan la estructura social y finalmente sostiene la necesidad de una politización muy

alta, inmiscuyéndose la política y la democracia directa en la vida colectiva, no sólo en la toma de decisiones públicas (Abellán García, 2011, p.235). Es pertinente reiterar la importancia de la Comuna de París en 1871, no sólo como fuente imprescindible para la teorización marxista sino como hito político que influirá y guiará durante décadas muchos de los intentos prácticos y argumentaciones teóricas sobre la democracia y la participación directa. En esta línea, y pocas décadas después, es importante señalar la relevancia de la aparición autoorganizada de los soviets o consejos en Rusia como órganos de poder popular y alternativo a las instituciones del Estado zarista. Soviets en los que se basó la agitación revolucionaria encaminada a la insurrección que se produce a partir del 1917. El propio Lenin entendió, en un principio, que los soviets serían la única forma de gobierno posible, y que cabría caminar hacia una república de soviets obreros. A partir de 1918, el prestigio y relevancia de la democracia directa es creciente, y de manera directa o indirecta afecta no sólo a proyectos revolucionarios e imaginarios teóricos sino también a varias Constituciones (aún representativas) de la época como la austríaca, la lituana o la española. Mención como caso a resaltar es la Constitución de Weimar (1919) en la que se recogió el derecho a la iniciativa legislativa popular o al referéndum (Ramírez Nárdiz, 2009).

2.2.2 Democracia liberal, crisis y alternativas.

Si en el anterior punto se presenta la relación entre democracia y participación directa, se dibujará ahora la construcción y el asentamiento de la democracia liberal en el siglo XX para poder entender sus crisis y las propuestas contrahegemónicas de las últimas décadas.

La democracia es, como cualquier otro concepto político de su envergadura, un “campo de batalla” por su significación. Además, posiblemente éste sea uno de los conceptos más presentes y resignificados en la historia política contemporánea. Antes de entrar en detalle, entiendo interesante recuperar una dicotomía que está presente de manera más o menos explícita en todo el debate entre participación y representación o democracias liberales y participativas/populares. Este debate dicotómico es entre La Libertad de los Antiguos y La Libertad de los Modernos. Ya lo diferenciaba Constant en 1819 identificando la primera posición con las formas colectivas y directas de autoridad del conjunto y la segunda postura como sumisión del individuo frente a la ley como garante de los derechos individuales (Ramírez Nárdiz, 2011). De esta manera, y para tenerlo presente de aquí en adelante, describe Touraine (1994, p. 173) que la voluntad general, el republicanismo, y las ideas de poder

popular que unen las teorías de Rousseau con las revoluciones del siglo XX son en definitiva recuerdos o llamadas a la Libertad de los Antiguos.

Aterrizando en la construcción de la democracia contemporánea, es en el siglo XVIII cuando el Estado nación actual cobró peso y empezó a constituirse unido a la lógica representativa como solución a los problemas de escala (Dahl, 2004, p.13). Si, como se acaba de explicar, estas posturas fueron cuestionadas bajo la contraposición de democracia directa a repúblicas representativas, a finales del siglo XVIII y principios del XIX, la práctica democrática y la concepción representativa de ésta se fue extendiendo en el plano teórico y comenzó a cobrar una relevancia práctica que se ha dilatado hasta la actualidad (Dahl, 2004). De esta manera, Avritzer y de Sousa Santos (2003) identifican un debate durante el siglo XX sobre la necesidad o la pertinencia de la democracia. Este debate se resolvió a favor de la deseabilidad de la democracia, pero a favor de un tipo de democracia específica, la democracia liberal representativa, unida al libre mercado, restringiéndose según ellos las posibilidades de participación directa y soberanía y fijando la atención del debate en el procedimentalismo (Avritzer, de Sousa Santos, 2003, p.1).

Definir la democracia liberal, o el mero hecho de nombrarla es, como se acaba de ver, entrar directamente en el debate entre sus críticos y defensores. Si la posición es como se señala hegemónica, cuestionar su construcción y definición posicionará a quien lo haga en los márgenes. Mostraré, aun así, la concepción hegemónica desde sus defensores para después analizar su construcción y definición, crisis y propuestas contrahegemónicas desde posturas y voces alternativas.

La instauración y consolidación de la democracia liberal ha sido total en Occidente durante las últimas décadas, y esta forma de democracia se ha naturalizado, es decir, se ha instaurado como la forma dominante de entender el sistema, llegando a considerarse la única dirección válida. Es por tanto que se puede entender la hegemonía en términos gramscianos de la democracia liberal en tanto “la capacidad económica, política, moral e intelectual dominante de abordar la cuestión” (Avritzer y de Sousa Santos, 2003, p. 30). Como consecuencia, se han desarrollado propuestas y posiciones contrahegemónicas, pero siguiendo la propia lógica de la hegemónica como construcción no solo una mayoritaria sino capaz de permear también las propuestas alternativas, estas propuestas contrahegemónicas parten como veremos en muchos casos de los mismos postulados que la democracia liberal.

Una definición de democracia que se estudia y acepta en los últimos lustros como “de consenso” dentro y fuera de la academia es la propuesta por Linz (1998). Esta definición subraya sobre todo la libertad legal, la disputa entre líderes, la libre competencia, las libertades individuales de asociación y expresión, los partidos políticos y las elecciones libres y honestas. Es interesante, tanto lo que destaca como lo que se obvia, ya que al entender la democracia como procedimiento y no como sustancia, no se abordan los valores y posiciones ideológicas de la misma.

Habermas define en cambio la democracia liberal entorno a seis elementos: el Estado, la política, el ciudadano, el proceso democrático, el ordenamiento jurídico y el gobierno. Así, y bajo estos elementos, entiende que la democracia liberal está basada en una sociedad-mercado que identifica al Estado, subordinándose éste a dicha sociedad-mercado. En lo referido a la política, señala el impulso de la realización de intereses privados, unos ciudadanos definidos por la posesión de derechos subjetivos negativos, un proceso democrático mercantilizado de lucha por el poder, un ordenamiento jurídico o Estado de derecho que señala los derechos subjetivos y un gobierno que debe justificar ante el Parlamento y la opinión pública el uso del poder (Abellán García, 2011, p. 285-291).

En esta línea, y como respuesta a estas concepciones “de consenso” Avritzner y de Sousa Santos proponen una definición de la concepción hegemónica de la democracia interesante, no sólo por el contenido, sino también por los autores que citan en su propuesta, siendo algunos de los principales teóricos sobre la democracia del siglo XX. Los principales elementos de esta concepción son:

La tan señalada contradicción entre movilización e institucionalización (Huntington, 1968; Germani, 1971); la valorización positiva de la apatía política (Downs, 1956), una idea muy destacada por Schumpeter, para quien el ciudadano común no tenía capacidad o interés político sino para elegir los líderes a los cuales cabría tomar las decisiones (1942: 269); la concentración del debate democrático en la cuestión de los diseños electorales de las democracias (Lijphart, 1984); el tratamiento del pluralismo como forma de incorporación partidaria y disputa entre las elites (Dahl, 1956; 1971) y la solución minimalista al problema de la participación por la vía de la discusión de las escalas y de la complejidad (Bobbio, 1986; Dahl, 1991). Avritzner y de Sousa Santos, 2003, p.2)

Se abre con esta definición la posibilidad de un análisis en profundidad, huyendo de la reducción de las críticas al procedimentalismo, pudiendo así identificar los principales elementos de la concepción hegemónica de democracia. La idea clave del procedimentalismo parte de Kelsen y se profundiza con Shumpeter y Bobbio. Kelsen centra su crítica en supuesto de que la democracia pueda ser algo más que procedimiento, es decir, que ésta pueda entenderse como un conjunto de valores. En consecuencia da paso a un procedimiento democrático de libre concurrencia y reduce el debate sobre la legitimidad a la cuestión de la legalidad. Es, bajo estos postulados, sobre los que Schumpeter y Bobbio definen la democracia, llevando además esta definición a la solución del elitismo democrático (Avritzner y de Sousa Santos, 2003, p.3). Bobbio y Shumpeter afirman en definitiva en sus textos que el nacimiento de la democracia moderna está afectado por una concepción individualista de la sociedad (Bobbio, 1986, p.108) y entienden la incapacidad del ciudadano para tomar decisiones políticas responsables basadas en la razón y motivadas por una voluntad. Se afirma por lo tanto que la democracia “no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones pueblo y gobernar” (Shumpeter, 1971, p.374). Se instauran, a través de estos autores, las bases teóricas de la democracia liberal, y por lo tanto sobre ellas se construyen teorías alternativas o análisis críticos de diverso tipo. Así, de Sousa Santos (2005) entiende la democracia liberal como la relación entre procedimiento y formas, la relevancia de la burocracia en la vida democrática y lo inevitable de la representación en las democracias a mayor escala. En esta línea, afirma que el sostenimiento de la democracia liberal en la actualidad se basa en un consenso en torno a cuatro puntos. El consenso económico neoliberal, el Estado débil, el consenso democrático liberal y la primacía del derecho y los tribunales (de Sousa Santos, 2005 pp. 349-351). Además, desde análisis y posturas municipalistas se entiende que el Estado moderno liberal, se construye y sustenta en los códigos napoleónicos y es por ende centralista, no solo en lo territorial, sino en el ataque a los particularismos y las reivindicaciones de democracias locales de nuevo tipo, configurándose Estados burocratizados capaces de defender el libre mercado y de controlar posiciones díscolas (Observatorio Metropolitano, 2014 p. 18).

Señala en la misma línea de Cabo Martín (2013, pp. 22-23) tres críticas acerca de la construcción y papel de la democracia liberal. En primer lugar, su papel de protector de minorías en momentos de expansión revolucionaria desde el siglo XVIII. En segundo lugar la cesión de un poder al Estado, ajeno y externo, con capacidad de control público y privado

total. En tercer lugar, y acercándose a los últimos tiempos, la contradicción democrática sobre la representatividad, en tanto si tiene su origen y sentido en marcos estatales de gran escala, la globalización y la pérdida de soberanía estatal está profundizando un proceso de desdemocratización en el interior de los Estados que abre una crisis sistemática.

Aparece en línea con este análisis, desde diferentes posturas críticas, una opinión generalizada de que este modelo de democracia está acentuando sus contradicciones y profundizando su crisis.

Noguera Fernández (2013, pp 9-13) señala que la expresión “crisis de la democracia” es usada desde los años veinte y que el doble pacto de la institucionalización de la participación de los ciudadanos (indirectamente) y de la garantía jurídica de los Estados sobre unos derechos fundamentales se encuentra en un momento de ruptura histórica. Identifica el inicio de esta crisis en 1973 con el comienzo de la globalización del capitalismo y la sustitución progresiva del monismo jurídico estatal por el pluralismo jurídico que lleva a la coexistencia de derechos estatales e internacionales que rompen el pacto mencionado. Existe entonces una supeditación jurídica a la libre competencia, generándose espacios de toma de decisiones en la esfera privada con un carácter no democrático, menoscabando la soberanía de los Estados. Así, se entiende en lo concreto que las asociaciones regionales como la Unión Europea buscan una desregulación jurídica, de igual modo que los diferentes tratados de libre comercio profundizan esta ruptura. De Sousa Santos va un paso más allá y entiende que este proceso conlleva una disputa del monopolio de la violencia y del derecho al Estado, elementos claves en su formación (2015, p. 345). De igual modo Asensi (2013) identifica dos principales consecuencias: la subordinación al neoliberalismo de la democracia y la relativización de la misma.

Esta crisis y las contradicciones internas que se identifican no se entienden como un problema puntual o parcial sino de todo el relato y sustento de la democracia liberal. Es así como el contrato social de la modernidad se ha desdibujado junto a los valores inicialmente relacionados. Este contrato, que se sostenía bajo una tensión entre regulación social y emancipación, ha ido apuntalando bajo la regulación una profundización de la desigualdad y de la exclusión consecuencia del propio desarrollo capitalista (de Sousa Santos, 2005). Se ha virado entonces hacia posiciones individualistas que ni siquiera permiten explorar “el bien común”, arrinconando por lo tanto las reminiscencias de la nombrada Libertad de los Antiguos. Es en la cuestión de los valores donde se evidencia buena parte de la profundidad

de la crisis. Con la toma de protagonismo del procedimentalismo ya descrito, los valores de la modernidad, que en un principio sí acompañaban a la democracia, se han diluido, y sus significados han perdido toda o buena parte de su contenido. Así, la igualdad, la justicia o la solidaridad, entre otros, tienen significados cada vez más diferentes según el contexto o la persona, neutralizándose su carga sustantiva (de Sousa Santos, 2005, p. 245).

Existen diferentes interpretaciones de la evolución de esta crisis que se pueden resumir en dos posturas, las lecturas paradigmáticas y las subparadigmáticas. La primera lectura tendría como máximo representante a Wallerstein y vendría a afirmar que el sistema mundial moderno vive un período de crisis total desde 1967 y que se extenderá hasta mediados del siglo XXI, para aparecer luego un nuevo paradigma social. Por otro lado, la lectura subparadigmática entiende que estas crisis no son más que un ajuste estructural del capitalismo, que se rehará y reformulará a través también del Estado y la democracia (de Sousa Santos, 2005).

Más allá del presente y futuro de estas crisis, y teniendo en cuenta que esta visión abarca solo una parte de las posturas, entiendo interesante extraer de estas líneas que la concepción de la democracia liberal está, cuanto menos, en debate, y que su hegemonía está siendo cuestionada práctica y teóricamente. En definitiva, cabe entender que la construcción de la democracia liberal no es sólo resultado un pacto exitoso sino de tensiones, cesiones y una lucha de poderes que sigue a día de hoy redefiniéndose y en conflicto.

Adentrándonos ya en las propuestas alternativas, se puede examinar brevemente la complejidad ya comentada sobre la configuración de posiciones que, si bien siendo alternativas y buscando una profundización democrática, pueden partir de las mismas bases de la democracia liberal. Existe por lo tanto un grupo importante de propuestas que parten del procedimentalismo mencionado y por lo tanto desarrollan una lógica de resolución de imperfecciones o de corrección de modelos sin romper con la dinámica naturalizadora del procedimiento. De este modo, autores diferentes como Habermas, Lechner o Castoriadis entenderían la democracia como una gramática de la sociedad y desde esa posición desarrollarían sus propuestas. Diferenciando de este grupo la existencia de posiciones que siendo parte y defensa de la democracia liberal, introducen la cuestión participativa en tanto pueda aportar soluciones o propuestas a problemas concretos con mayor eficacia, son los llamados “arreglos participativos” que creo interesantes diferenciar de las propuestas

contrahegemónicas e incluso de las alternativas mencionadas que parten de una base similar a la democracia liberal pero cuestionan su práctica (Avritzner y de Sousa Santos, 2003).

Aún en esta heterogeneidad de propuestas, Abellán (2011, p. 208) identifica tres diferencias fundamentales frente a lo que denomina la línea Weberiana-Shumpeteriana y que comienzan a aparecer con fuerza desde los años setenta del siglo XX, respondiendo a la idea de la democracia como sistema exclusivamente representativo. Estas tres ideas fundamentales serían: en primer lugar, la democracia participativa como un concepto amplio y expansivo de la política; en segundo lugar, la concepción de la democracia participativa como ampliación de la política y la acción de gobierno, y no como asunto de unos pocos, de unas élites; en tercer lugar la imagen de un ciudadano diferente, activo y a activar.

Frente a estas crisis de la democracia liberal ha ido surgiendo en los últimos años “un movimiento neoconstituyente en diversas partes del mundo que reclama la devolución del poder efectivo a la comunidad organizada” (de Cabo de la Vega, 2013, p. 103). Es a consideración de Cabo, que interesa analizar el reencuentro entre forma jurídica (constitución) y democracia (participativa, directa, real, hegemónica) que algunos procesos constituyentes demandan como respuesta global a la actual crisis del capitalismo financiarizado (de Cabo de la Vega, 2013). Así, fijándonos en las experiencias prácticas, se abrió a finales del siglo XX y durante la primera década de este siglo, un debate sobre el significado estructural de la democracia en los países del Sur, que conllevó experiencias rupturistas en países de Sur América. Estas experiencias insertaron en la escena política nuevos actores dispuestos a resignificar con sus prácticas el concepto de la democracia y el surgimiento de nuevas gramáticas sociales (Avritzner y de Sousa Santos, 2005).

La intención última de estos procesos no pasa solo por la crítica ni la construcción teórica de nuevos referentes, sino por la ruptura con la democracia liberal mediante nuevas instituciones, constituciones y actores que llevan experimentando en diferentes países del Sur. De este modo, se dieron procesos constituyentes en Bolivia, Ecuador o Venezuela, se instauraron mecanismos participativos de manera generalizada en Brasil y se pusieron en marcha diferentes niveles de participación en Kerala en la India (Avritzner y de Sousa Santos, 2005).

En este contexto, y volviendo al plano teórico, tiene sentido recuperar por último la propuesta realizada por Avritzner y de Sousa Santos de ampliación de la democracia, partiendo de la

impugnación de las posiciones hegemónicas y sus pretensiones de universalidad y exclusividad. Ambos autores resumen su propuesta en tres tesis: en primer lugar, el fortalecimiento de la demodiversidad, es decir, la necesaria flexibilidad y adaptación de la democracia a formas y momentos concretos; en segundo lugar, el fortalecimiento de la articulación contrahegemónica entre lo local y lo global; en tercer lugar, la ampliación del experimentalismo democrático (Avritzner y de Sousa Santos, 2003, pp. 26-27).

2.2.3. La escala en la participación. El Municipalismo.

Una vez abordados los significados de la democracia y su relación con la participación, es momento de centrarse en la relación entre la democracia directa y la escala local, en tanto nivel de mayor proximidad a los ciudadanos y nivel de estudio en este trabajo. De hecho, el objeto de estudio, la democracia participativa en el nivel local, se centra en una de las experiencias municipalistas exitosas que llegaron al poder en 2015. Es oportuno por lo tanto contextualizar dicha experiencia y visibilizar las principales fuente teóricas de las que se nutre.

Es preciso aclarar, antes de entrar en definiciones y corrientes, qué no se entiende en este punto y en este trabajo por municipalismo. El municipalismo no es, o no exclusivamente, la expresión o el estudio de la realidad municipal. Por el contrario, se utiliza como una categoría política concreta, con carga ideológica y estratégica, que pone en relación la escala local con el desarrollo de una democracia participativa directa o radical.

Las teorías modernas sobre municipalismo arrancan en el siglo XVIII con la escuela fisiocrática y sobre todo con las reflexiones de Anne Robert Jaques Turgot (García de Enterría, 1960). García de Enterría redescubre (en tanto la atención académica había sido y es muy minoritaria) el papel fundamental de Turgot y de su propuesta de poder municipal en la concepción moderna de municipalismo. No hay una conexión explícita entre las posturas fisiocráticas y su desarrollo con el resto de autores y teorías mencionadas. Probablemente, el propio García de Enterría diferiría del significado de municipalismo que aquí se maneja. Sin embargo, comprendo que los nexos y la relevancia histórica es suficiente como para evidenciar esta conexión.

Jaques Turgot, economista y político defensor de la escuela fisiocrática ocupó diferentes cargos de elevada jerarquía en las cortes del Rey Luis XVI de Francia. Es importante su contexto ya que fue mucho más allá de ambas condiciones, planteando de alguna manera una concepción de lo municipal radical y diferenciada a su tiempo. La importancia del fisiocratismo y del desarrollo de los postulados sobre poder municipal de Turgot, parten de la concepción liberal de una lógica económica recaudatoria lo más próxima posible al territorio, a lo local y al individuo en su contexto. Ya antes de Turgot, Argenson y de Mirabeau defienden la idea “de una organización territorial, especialmente sobre la base provincial, llamada a sustituir la percepción empírica y autoritaria del impuesto por las Intendencias y sus agentes por un sistema de reparto acordado por los propios interesados” (García de Enterría, 1960 p.82). Subyace aquí, aún desde una postura economicista e institucionalista, un pensamiento social y político origen de las ideas modernas de régimen local, alejándose por lo tanto de las teorías de Estado absolutista.

Turgot, de todos modos, fue un paso más allá de lo planteado por Argenson y de Mirabeau. El autor supera esa visión económica y administrativa y pasa a abordar el municipalismo bajo la contraposición “del orden estatal de personalidad de derechos y verticalidad de estamentos por un nuevo orden de territorialidad de los derechos sociales y de la horizontalidad uniforme en su distribución” (García de Enterría, 1960, p.86). Esta aportación es, sin duda, un avance radical con un fundamento político que supera con creces cualquier visión organizativa y económica de su contexto. Establece, aun así, propuestas con un carácter censitario en la toma de decisiones pero, poniendo esto en perspectiva, Turgot aporta a lo ya mencionado conceptos que hoy pueden considerarse claves en el municipalismo, la democracia directa o las políticas públicas participativas. En esta línea, Turgot llega a escribir que “en tanto que esos asuntos particulares de las parroquias [...] se resolverá solo por las gentes que son los más instruidos y que, decidiendo en su propias cosas no tendrán jamás de que quejarse” o de igual modo que debe existir “un derecho absoluto “activae civitis” o a participar en el gobierno activo del propio municipio” (García de Enterría, 1960 p. 89-92).

Una vez tratados los orígenes modernos del municipalismo, se pueden abordar las diferentes concepciones y corrientes del municipalismo.

Partiendo de lo que no es municipalismo, podemos entender, a grandes rasgos, que el municipalismo es el desarrollo local de la democracia en clave de autogobierno y protagonismo social, vinculado o dirigido a la consecución del bienestar social y que implica:

la democracia como procesos diversos en marcha, la democracia como la expansión del autogobierno, la visión del territorio como conector de lo social y lo ambiental, la economía endógena no productivista y, por último, la relación comunidad territorio. Decidir, dignidad y desglobalizar, en definitiva, como conceptos vertebradores (Calle Collado, 2015, p.19).

Existe un debate dentro del municipalismo imposible de obviar antes de continuar. Se puede considerar la existencia de tres grandes líneas teóricas: en primer lugar, el municipalismo libertario; en segundo lugar, el poder popular, que bebe del comunismo libertario; en tercer lugar, el paradigma del decrecimiento con justicia social (Calle Collado, 2015). No son visiones excluyentes pero sí trazan posiciones ideológicas y estratégicas diferenciadas. Además, más allá de las grandes corrientes teóricas, hay un importante número de prácticas municipalistas, heterogéneas, que complejizan si cabe más el cuadro analítico. Dentro de esta complejidad y sin perderla de vista, reaparece un debate político clásico que se traduce en una serie de contraposiciones teóricas: el dentro vs. el fuera de la institución o la toma de poder vs. la construcción de poder alternativo. Se deducen de estas máximas una infinidad de preguntas y contradicciones, siempre más flexibles y mutantes en la práctica que en los postulados teóricos.

La propuesta académica de las corrientes nombradas más desarrollada es la del municipalismo libertario. Además, entiendo que su influencia ha sido significativa en diferentes experiencias, aún sin adscribirse a dicha corriente. Es por esto que considero oportuno desarrollar aquí sus principales postulados. Hay que entender esta propuesta como una teoría política de la ecología social, teoría que tiene como máximos exponentes a Murray Bookchin y Janet Biehl. La ecología social se define como la ideología que, a caballo entre las teorías libertarias y comunistas, defiende y procura una sociedad sin capitalismo ni Estado nación, sin clases ni jerarquías, sin explotación ni dominación, constituyéndose como alternativa racional y ecológica (Biehl, 2009). Bajo esta teoría Bookchin define el municipalismo libertario como propuesta que explore la transformación en democracias directas de los gobiernos locales, descentralice a una escala humana y adaptada al entorno natural las comunidades políticas, recupere responsabilidades de autogobierno y se realice bajo una ética del compartir y cooperar frente a las élites. Además, tiene en su base la confederación de los municipios bajo una perspectiva de desafío al capitalismo y al Estado nación que camina cara una sociedad anarquista ecológica y radical (Biehl, 2009).

Debido a un análisis concreto del contexto socioeconómico actual, el municipalismo libertario entiende que es clave la perseverancia en las libertades civiles ya conseguidas allá donde existan, para una vez consolidadas, procurar la expansión y reclamación de nuevas y mayores libertades civiles que favorezcan la participación de la población en tanto comunidad, como un todo, con especial atención a sectores subalternos. Resumiendo, se trata en palabras de Bookchin de “democratizar la república y radicalizar la democracia” una lucha continua que englobe al mismo tiempo la “preservación y la radicalización de las características democráticas y libertades civiles” (Biehl, 2009, pp. 155-156).

Por último, analizar la situación del municipalismo actual a través de los textos teóricos más recientes y las experiencias prácticas de los últimos años.

Se ha puesto encima de la mesa en el contexto del Estado español una apuesta municipalista desde lo teórico que como veremos se ha hecho efectiva en lo práctico. En 2014, se editaba el libro *La apuesta municipalista, la democracia empieza por lo cercano*, que situaba de modo propositivo el asalto municipalista y daba claves teóricas tanto de sus antecedentes como de su concepción. Es pertinente recoger que si bien no difiere ni profundiza en las definiciones más genéricas aquí expresadas sobre el municipalismo, sí dibuja cinco retos sobre el municipalismo democrático que entiendo pertinentes y premonitorios por la relevancia teórica y práctica del texto y los acontecimientos posteriores en la política estatal. Los grandes retos son: el ordenamiento institucional municipal como límite de la democracia local, las bases territoriales complejizadas y la creación de comunidades no territorializadas, lo particular como límite del municipalismo y el reto de la democracia, en tanto categoría ideológica y no procedimiento ni de ejecución y legislación eficaz. Esta obra planteaba una “hipótesis municipalista” animando o retando a la configuración de procesos municipalistas tal y como luego se desarrollaron, por lo que es interesante tenerla presente (Observatorio metropolitano, 2014). Cabe sin embargo rescatar la amplitud estratégica del municipalismo para no perder de vista el significado conceptual que a la vez estructura su definición. Por ello, se habla de municipalismos en plural referido a las diferentes posibilidades, resumidas en cuatro en el contexto del Estado: las nuevas instituciones, las mareas de protesta desde el protagonismo social, las economías propias y los sindicalismos ecosociales (Calle Collado, 2015).

3. MODELO DE ANÁLISIS.

3.1. Delimitación del objeto de estudio.

Con el objeto de investigación, los objetivos y la revisión teórica planteados, es momento de delimitar cómo se abordarán las siguientes fases. Es preciso, por tanto, como indican Quivy y Campenhoudt (1992) una estructuración coherente del objeto de estudio, limitado en base al desarrollo teórico, así como en una definición de los conceptos fundamentales para posibilitar el trabajo investigador.

El objeto de estudio de la presente investigación es la democracia participativa en el nivel local, para ello se plantea el objetivo principal de analizar las políticas públicas de participación, en concreto las fases de formulación e implementación. Para limitar en base al desarrollo teórico la investigación, hay que recordar que éste se sustenta en dos grandes pilares, el análisis de las políticas públicas por un lado y la democracia y la participación por otro. Además, se anota en el marco teórico la vinculación con el plano municipal de la democracia participativa, nivel en el que se desarrolla la investigación. No tiene sentido recuperar las diferentes discusiones y definiciones ya abordadas acerca de estos conceptos, pero es preciso tener presente sus significados, relación y cohesión, para realizar con solvencia la investigación. El trabajo, por tanto, pretende analizar la democracia participativa en el nivel municipal, para ello, mediante una investigación participativa, se analizan las políticas de participación del Ayuntamiento de A Coruña, y en concreto las fases de formulación e implementación, centrando dicho análisis en los cambios que se están produciendo en el Ayuntamiento y en qué modelo de participación se está instaurando.

3.2. Hipótesis y operativización.

Partiendo de la delimitación del objeto de estudio, surge la pregunta sobre cómo se está transformando la política municipal debido a la introducción de la participación. De esta manera, aparece la línea de hipótesis de la investigación. Así, como única hipótesis del estudio, se plantea la hipótesis de identidad de las políticas públicas, que se formula así:

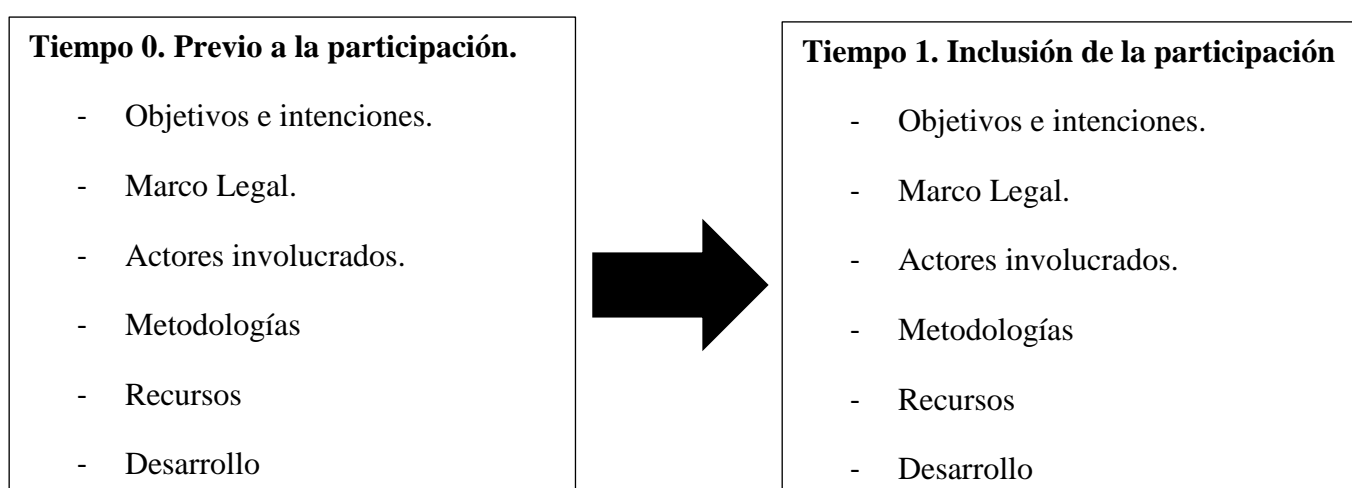
H1. La participación transforma la política municipal hacia la coproducción y el empoderamiento ciudadano.

Esta hipótesis, descriptiva, busca identificar el modelo de participación existente, estableciendo un vínculo con la fundamentación teórica sobre la democracia y la política pública.

La hipótesis se centra en el contexto de cambios políticos debido a la introducción de la participación, supuesto por lo tanto probable que se tendrá que verificar. Además, como ya se trató, la relación entre lo político y las políticas es bidireccional. Aunque la lógica clásica tendía a identificar que ciertos posicionamientos político-ideológico condicionan el tipo y forma de las políticas públicas, Lowi muestra cómo los cambios formales en una política pública pueden conllevar también cambios sustantivos de la misma (Lowi, 1972), por lo que es conveniente analizar esta relación bidireccional.

A continuación se muestra el esquema con el que se trata de identificar el modelo de participación. Para ello, se analizan una serie de planes de acción o políticas concretas a través de una serie de variables que tratan de identificar y definir la naturaleza de las políticas en relación a la introducción de la participación. La elección de estos elementos es fruto de la revisión bibliográfica y de la parte inicial del trabajo de campo. Estos elementos no tienen la misma relevancia en todos los planes de acción analizados, pero es necesario partir de ellos para un análisis que pueda posibilitar la comparación entre casos.

Figura 1. Elementos del modelo de análisis de los planes de acción.



Elaboración propia.

Los conceptos a operativizar de la hipótesis son el de **coproducción** y el de **empoderamiento**. Debido al enfoque multiestratégico y de la perspectiva estructural-dialéctica de la investigación (desarrollada en el siguiente punto) esta operativización es abierta y flexible, concretando los conceptos y definiendo un significado inequívoco de entre las diferentes interpretaciones y teorías.

El concepto de coproducción, siguiendo a Needham (2007) y a Subirats (2015) se entenderá como:

La estrategia de gobernanza que conlleva la involucración activa y conjunta de ciudadanos y administración en alguna de las fases de las políticas públicas.

Además, recordar acerca de la coproducción que no se vincula exclusivamente a la comunidad organizada, y que por lo tanto el ciudadano cobra un papel clave. De igual manera, remarcar el carácter deliberativo y colaborativo, superando así enfoques de coproducción individualista. No es por tanto la toma de partido o la participación de manera exclusiva, sino que conlleva una estrategia compartida entre administración y ciudadanía y una innovación metodológica que desborde las funciones clásicas de la institución. En definitiva, pueden existir mecanismos de participación que no sean de coproducción pero la coproducción siempre es parte de la participación.

Concretando la revisión teórica de Betancor (2011) acerca del término, se entenderá aquí empoderamiento como:

El proceso de cambio que conlleva el paso de individuos y comunidades de un estado de no-poder a un estado de poder e implica un nivel extrínseco (de recursos materiales e inmateriales) y un nivel intrínseco de (control sobre las creencias, los valores y las actitudes de uno mismo).

Por último, y aunque ya se ha explicado en el marco teórico, la participación se entiende como la involucración o la toma de partido de los ciudadanos de manera no delegada en la política pública.

4. DISEÑO METODOLÓGICO.

4.1 Justificación de la estrategia metodológica.

El diseño metodológico es parte de una estrategia metodológica que vertebra todo el proyecto y se compone del modelo teórico, el modelo de análisis y la perspectiva metodológica con los casos a estudiar, el contexto y las técnicas de investigación. La perspectiva metodológica de la investigación tendrá un carácter participativo, que desde una orientación multiestratégica, adopta una perspectiva estructural-dialéctica. A continuación, se justifica esta elección.

Las características del objeto de estudio y de los objetivos de la investigación precisan cierta innovación y astucia metodológica. Un sistema “cerrado” como es una institución pública, frente a unas políticas públicas de participación que buscan la apertura de dicho sistema complejizan la temática. Además, si los objetivos de la investigación pasan por la descripción y explicación de modelos de participación es pertinente desarrollar un enfoque capaz de abordar un nivel público, es decir, el del desarrollo de dichas políticas, y un nivel privado o institucional, relacionado como en su origen y planteamiento político. Asimismo, el propio proceso de investigación, desarrollado en buena medida durante la estancia en unas prácticas académicas externas en la Concejalía, añade una nueva peculiaridad a la investigación. Estas singularidades, conllevaron la aparición de preguntas sobre el para qué, el para quién y el cómo de la investigación, surgiendo toda una serie de nuevas preguntas y respuestas que se detallan a continuación.

En primer lugar, antes de explicar el carácter participativo, anotar que esta investigación se sitúa bajo una orientación multiestratégica. Este modelo se adecúa a la investigación debido a la flexibilidad y multiplicidad de métodos que enuncia, teniendo como objetivo final otorgar una aproximación realista y eficaz al objeto de estudio. Se trata de, sin perder rigurosidad, poder adaptar un proceso metodológico a las complejidades y particularidades de cada objeto de estudio, considerando el hecho social investigado en su totalidad (Lozares, Martín y López, 1998).

Bajo esta orientación, se aborda la vinculación de la participación en el proceso investigador. Entiendo que esta investigación sería ingenua y deshonesto si se tratase desde una falsa neutralidad. La investigación siempre es una acción participativa, más en este caso, por lo que reconocerlo y tenerlo en cuenta mejora la investigación, ya que permite ver o juzgar aun siendo parte, sin quedarse paralizado por la falta de distanciamiento (Rodríguez Villasante,

2007, p. 153). Además, esa proximidad no sólo facilita una mayor rigurosidad y toma de distancia, sino que recupera lo que hay subjetivo en el objeto y de objetivo en el sujeto (Ibáñez, 1990).

Las perspectivas, metodologías y enfoques participativos son numerosos, heterogéneos y con una puesta en práctica desigual. Lo importante de estas perspectivas y desarrollos es un marco interpretativo común, que se plantea el cómo, el porqué y el para quién de la investigación. El común denominador de todas estas perspectivas pasa, por la ruptura, aún en diferente modo, de la concepción del sujeto-investigador (predador) y el objeto-investigado (presa) que describe Ibáñez (1990).

En segundo lugar, cuando afirmo que la investigación está a medio camino entre la perspectiva estructural y la dialéctica es necesario definir brevemente dicha clasificación y justificar su elección. Ibáñez identifica tres perspectivas en la investigación: la distributiva, la estructural y la dialéctica. En primer lugar, entiende que sólo la perspectiva distributiva puede alcanzar niveles métricos de medida y por lo tanto le otorga una naturaleza cuantitativa. En segundo, lugar la perspectiva estructural de la investigación la relaciona con la dimensión semántica y con la investigación de relaciones entre elementos o estructuras, asociándolo a la naturaleza cualitativa. En tercer lugar, la perspectiva dialéctica, investiga según él las relaciones entre relaciones o sistemas, vinculándose al socioanálisis (Ibáñez, 1990, pp. 64-67). Esta clasificación ha sido interpretada y ampliada por diferentes autores (Rodríguez Villasante, 1993; Colectivo IOÉ, 1993) pero utilizaré la clasificación e interpretación de Alberich Nistal (2000) por ser la más completa e integradora de las propuestas. Es así como Nistal, recogiendo la clasificación descrita de Ibáñez, detalla las tres perspectivas de Ibáñez en función de tres niveles: el primero, el tecnológico, aborda el cómo y con qué se hace (el juego de lenguajes); el segundo, el metodológico, es decir, por qué y cómo se investiga (las funciones del lenguaje); el tercero, el nivel epistemológico, trata el para qué y para quién (los efectos del lenguaje). Además, dentro de estos niveles el autor detalla las características básicas de las, estrategias y pautas adecuadas a cada perspectiva. Como la elección toma elementos de la perspectiva estructural y de la dialéctica, se detallan en el siguiente cuadro el contenido de ambas perspectivas para poder luego analizar las elecciones realizadas y su pertinencia.

Tabla I. Niveles y Perspectivas de la investigación social

PERSPECTIVAS		NIVELES	
TECNOLÓGICO (cómo y con qué se hace) [Juegos de lenguaje]		METODOLÓGICO (por qué y cómo se investiga) [Funciones de lenguaje]	EPISTEMOLÓGICO (para qué, para quién) [Efectos de lenguaje]
ESTRUCTURAL	Conversación Técnicas CUALITATIVAS: <ul style="list-style-type: none">Entrevista: semidirectiva, abierta, grupal, en profundidadGrupo de discusiónGrupo triangularHistorias de vidaAnálisis estructural de textos	Función estructural del lenguaje Análisis del discurso. Produce conocimiento de la estructura de la red (explora sus caminos, sus relaciones) (conocimiento explicativo)	Simetría táctica / asimetría estratégica. Lo investigado como objeto (al que se le pide que “hable”) [abre para cerrar] Para conocer opiniones, sentimientos, conocimiento subjetivo
	Asamblea Técnicas: <ul style="list-style-type: none">Socioanálisis Ejemplos de técnicas participativas:Observación participanteAutoencuesta, autoevaluaciónDAFODinámicas de grupoPrograma de acción (PAI)	IAP Función programática del lenguaje Construcción de la red (hacer otra red a partir de las redes existentes) (propositivo e implicativo para el investigador)	Simetría (asimetría táctica/simetría estratégica) Lo investigado como sujeto (libera el decir y el hacer) [abre] para transformar y democratizar
DIALÉCTICA			

Fuente: Alberich, 2000. Elaboración propia.

Con la información de las perspectivas estructural y dialéctica, cabe justificar la decisión. En primer lugar, en lo referido al nivel epistemológico, este trabajo se acerca más a la perspectiva estructural en la simetría táctica pero asimetría estratégica debido a que el tema de investigación, los objetivos y el para quién, venían determinados por el investigador y condicionados por el carácter de un Trabajo de Fin de Grado. Además, lo investigado fue por momentos objeto al que se le pidiera que hablase (característica estructural) pero a la vez sujeto con el que se trabaja, escuchaba y negociaba, liberando el decir y el hacer (característica dialéctica). Asimismo, existía un claro interés por abrir para transformar y democratizar (dialéctica) pero este interés era intrínseco a lo investigado (las políticas de participación) pero no a la investigación (condicionada de nuevo por la necesidad de conocer), pivotando por lo tanto entre ambas perspectivas. El para qué y el para quién se investiga tiene de nuevo un carácter dual, la respuesta es para conocer y realizar una investigación “requerida” pero a la vez para aportar a la transformación y la democratización.

En segundo lugar, en lo referido al nivel metodológico, el conocimiento que se buscaba era explicativo (al buscar investigar y cumplir unas normas establecidas) a la vez que propositivo e implicativo (en tanto existía un interés por parte del investigador) por lo que se juntan ambas perspectivas. Se vuelven a mezclar la perspectiva estructural y la dialéctica en el plano metodológico al producir un conocimiento de la estructura de la red, pero al hacerlo sobre una red en construcción, que está cambiando redes existentes, a la que se pretende aportar información desde la investigación para que continúe construyendo la participación. El porqué, sería por una obligación académica pero a la vez por un interés personal y de mejora de la participación. El cómo se investiga, es de manera participativa, pero a la vez con unas limitaciones temporales, materiales y de procedimiento claras. Nos encontramos de nuevo entre ambas perspectivas.

Por último y en tercer lugar, en lo referido al nivel tecnológico, se han juntado de nuevo las técnicas cualitativas de la perspectiva estructural con las técnicas participativas de la perspectiva dialéctica. En el punto de las técnicas de investigación se profundizará en ello.

En definitiva, definir esta investigación como una investigación participativa que desde una aproximación multiestratégica adopta una perspectiva estructural-dialéctica.

4.2 Introducción al caso estudiado

La investigación se centra en el Ayuntamiento de A Coruña. La decisión de restringir el estudio a un ayuntamiento está motivada por las características metodológicas del trabajo. En primer lugar, la intención de desarrollar una investigación participativa en la que la observación participante se extienda durante meses, limitara un intento por abarcar otros ayuntamientos. En segundo lugar, los cambios políticos referidos a la participación del ayuntamiento escogido son particulares (existen pocos casos similares) e imprescindibles para el objeto de estudio. Es decir, la orientación metodológica y las características políticas, aun replicándose en otros municipios, dibujan un caso de estudio con suficiente entidad. Podría tener interés replicar el trabajo en otros ayuntamientos similares, pero se considera necesario una primera aproximación que afronte las dificultades metodológicas y profundice en el análisis de caso.

Es preciso detallar cómo los cambios políticos y culturales tratados en el marco teórico se han materializado en el ayuntamiento estudiado, facilitando así la selección de casos y la comprensión del objeto de estudio.

En el 2014 se comienza a explorar la posible construcción de proyectos municipalistas en diversas ciudades del Estado. En A Coruña, este proyecto se catalizó bajo la Marea Atlántica durante un proceso popular, abierto y participativo, de más de un año de duración hasta las elecciones del 24 de mayo del 2015. Al proyecto, constituido como Partido Instrumental se adscribieron diferentes individuos así como militantes a título individual, obteniendo también el apoyo de los siguientes partidos: Podemos, Esquerda Unida, Compromiso por Galicia, Anova-Irmandade Nacionalista y Espazo Ecosocialista. Cabe anotar el elevado número de propuestas de innovación democrática y participación recogidas en el programa electoral de la Marea Atlántica, además de una presencia discursiva de éstos elementos durante la campaña. De este modo, en el programa electoral completo existe un bloque específico denominado *Radicalidade Democrática* con doce de las noventa y nueve propuestas del programa. Además, en otros bloques, la cuestión participativa se introduce de manera transversal. Asimismo, el programa electoral reducido denominado *25 medidas para o 25 de Maio* contiene tres medidas concretas sobre participación, además de otras tres sobre transparencia, y vuelve a aparecer la participación de manera transversal en todo tipo de propuestas. Los resultados electorales de dichas elecciones otorgaron 10 escaños a la Marea Atlántica y al Partido Popular, 6 al Partido Socialista de Galicia (PSdG) y 1 al Bloque

Nacionalista Galego (BNG) de un total de 27 escaños. La Marea Atlántica asumió el gobierno en minoría por un pacto de investidura acordado con PsdG y BNG con 17 votos a favor y 10 en contra del Partido Popular.

La entrada en el gobierno conllevó un cambio en la estructura interna de concejalías y departamentos, creándose por primera vez una Concejalía exclusiva de Innovación y Participación Democrática de entre las 10 concejalías existentes. Ésta tendría un carácter transversal y la herencia de planes de acción o compromisos anteriores fue casi nula, en contraste con la mayor parte de las concejalías en los cambios de gobierno en cualquier municipio, en los que se suelen asumir o heredar un gran número de políticas. Estos hechos conllevaron la creación de una estructura interna de la Concejalía casi desde cero, pudiendo tomar las decisiones con mayor margen de decisión.

A continuación se señalan los casos existentes y estudiados de entre las competencias asumidas por la Concejalía, que son: innovación democrática, participación ciudadana, descentralización de distritos y barrios, juventud y centro municipal de información juvenil (CMIX).

4.3 Selección de unidades de análisis.

Dentro de la Concejalía y de las competencias descritas, se encuentran diferentes planes de acción, es decir, políticas públicas concretas, que se centran en unos objetos y temáticas de intervención. Para abordar la política de participación se podrían haber analizado todos los planes de acción en marcha, pero se ha decidido escoger cuatro del total. La elección está condicionada por las limitaciones de la investigación, pero también por la convicción de que una correcta selección de los planes de acción puede contribuir a un análisis en mayor profundidad, sin tratar necesariamente cada uno de los planes. Cabe entonces explicar qué planes de acción se han escogido y cuáles son sus características. Para ello, definir brevemente la estructura interna. La Concejalía de Innovación y Participación Democrática aglutina la mayor parte de sus políticas bajo el nombre, que sirve como metáfora, de “A Porta Aberta” compartiendo eslogan, imagen gráfica, y en algunos casos mismo portal de participación. Se encuentran aquí dentro tres grandes planes de acción, por duración y relevancia: los Presupuestos Participativos, el proceso participativo organización en distritos y el participadoiro juventud. Además, existen dentro de “A Porta Aberta-Procesos

Participativos” otro tipo de procesos participativos, en línea con la mencionada transversalidad.

Éstos son: Proceso Participativo Parque de Béns, para la modificación de sus usos; Proceso Participativo O Noso Patio, para la reforma del patio del colegio Sanjurjo de Carricarte; Proceso Participativo O Camiño do Vixia, para mejorar las calles de Monte Alto y Proceso Participativo Ecohortas, para la creación y gestión de huertos urbanos. Por otro lado, fuera de este gran paraguas, nos encontramos tres grandes planes de acción: el Dillo ti, encuentros abiertos con el equipo de gobierno; el Escaño Ciudadano, turno de ruegos y preguntas ciudadanas en los plenos municipales y el Co-Lab, Laboratorio Ciudadano de Innovación Social. Además, podemos encontrar otros planes de acción a medio camino entre la participación, la transparencia y la atención al ciudadano como el teléfono de atención al ciudadano 010 o la nueva web de transparencia.

De entre todas estas opciones se han escogido cuatro planes de acción: el Dillo ti, el Escaño Ciudadano, A Porta Aberta - participadoiro juventud y A Porta Aberta – organización en distritos. De entre todos los planes de acción que comprenden la política de participación se han escogido éstos ya que aúnan unas características comunes pero una diversidad temática y metodológica que permite un estudio amplio y posibilita así extraer conclusiones generales. Dos de ellos, los Procesos con juventud y la Organización en distritos pertenecen al paraguas de Procesos Participativos de “A Porta Aberta”. Están además, muy ligados al trabajo realizado en colaboración con otras áreas, con la Concejalía de Regeneración Urbana en el primero y el Departamento de Juventud en el segundo caso, pudiendo profundizar en la cuestión de la transversalidad. Ambos programas siguen vigente en diferentes fases de su proceso. Los otros dos planes de acción, el Dillo ti y el Escaño ciudadano, están más vinculados a la propia Concejalía, sin una colaboración tan estrecha en su puesta en marcha con otros departamentos. Siguen también vigentes y a diferencia de los anteriores tienen un carácter estructural, y unas metodologías ya establecidas con las que se pretende continuar durante todo el mandato. Por tanto, existe una alta pluralidad temática, metodológica y temporal referida al estado del plan, tres características interesantes para poder extrapolar conclusiones.

Se enuncian las políticas con su nombre original, siguiendo el ejemplo de la web municipal.

Además, existen motivos por los que no analizar los otros planes de acción. Por un lado el Co-Lab y los Presupuestos Participativos han tenido un inicio y desarrollo posterior a los meses centrales de la observación participante, por lo que los descarto como posibles planes a estudiar. Igualmente, ambos tienen una entidad y envergadura que sugieren un estudio individualizado, centrando una reflexión teórica concreta y un análisis diferenciado. Por otro lado, de entre todos los procesos incluidos en “A Porta Aberta”, se han descartado las Ecohortas, el proceso del Parque de Bens, o Camiño do Vixía y O Noso Patio debido en buena medida a la temporalización del estudio. La mayoría de los proyectos comienzan ya avanzada la observación participante o una vez acabada. Además, la concreción temporal y la especificidad de estos planes de acción conllevarían análisis difícilmente extrapolables.

4.4 Técnicas de investigación y trabajo de campo.

Una vez definidas la estrategia metodológica, el contexto y la selección de casos, es conveniente detallar las técnicas aplicadas en la investigación. Como se ha explicado, la adopción de un enfoque multiestratégico y la perspectiva participativa del trabajo exigen la combinación de diferentes técnicas de investigación, buscando una recogida de información más completa, que posibilite un mejor análisis. Se han escogido tres técnicas: la observación participante, la investigación documental y la entrevista en profundidad. A continuación se detallan sus características.

4.4.1. La observación participante

La observación ha sido un elemento central de la investigación. Las particularidades mencionadas del objeto de estudio revelan la necesidad de la observación como técnica a desarrollar. Asimismo, las principales ventajas que se identifican en la observación se adecúan al trabajo y sobre todo inciden en el segundo y tercer objetivo específico de analizar la influencia de la participación e identificar el modelo participativo. Así, para la aproximación a una realidad compleja y a un proceso de toma de decisiones ocultas, o al menos privado, se considera la observación como técnica adecuada (Valles Martínez, 1997). Además, el tratamiento de manera directa, sin simplificaciones, y la aproximación al punto de vista de los estudiados se presentan como claves para la utilización de la observación (Valles Martínez, 1997) ventajas oportunas en el trabajo.

Antes de describir el tipo de observaciones realizadas, es necesario explicar la relevancia del proceso de prácticas realizado entre Febrero y Abril de 2016 en el estudio y en relación a esta técnica. Durante este período, habiendo un conocimiento explícito de las partes del transcurso de esta investigación, se me facilitó el acceso a procesos y espacios de toma de decisiones e información privilegiada, por lo que la participación y la observación cobraron un papel protagonista. No se considera toda esa estancia un elemento de la técnica de investigación, pero si conllevó que pudiera realizar un esquema exhaustivo del funcionamiento de las políticas de participación, conocimiento imprescindible para abordar a posteriori esta investigación de esta manera. Se denomina a este tipo de observación serendipidad, es decir, “observaciones casuales no planeadas, pero de importancia científica” (Valles Martínez, 1997, p.143).

Cabe detallar la orientación y características de las observaciones realizadas si planeadas. Valles indica como ciertas categorías sobre el carácter de la observación son cada vez más flexibles (Valles Martínez, 1997, pp. 141-174). Por ello, las dicotomías autoobservación vs. observación participante, o el rol del completo participante frente al del completo observador son solo modelos a los que atender, sin ceñirse rígidamente a ellos. Se define por tanto la observación realizada como una observación participante en un contexto exógeno (aún en la misma comunidad) que asume un rol principalmente de participante-como-observador, es decir, con una ocultación parcial de la actividad de observación y un predominio de la observación. La ocultación se da solo en aquellas observaciones en las que existe interacción con la ciudadanía y son actos públicos, por lo que no se extrae información privada de ningún tipo. Además, si el predominio de la participación es alto en la mayoría de los casos, debido a mi función en las prácticas, en algunas observaciones predomina la observación frente a la participación, dándose así en espacios eventos públicos fuera de mis tareas como estudiante en prácticas. En la siguiente tabla se resumen las observaciones realizadas para cada plan de acción estudiado, indicando el objeto de observación, el número de observaciones hechas, la duración, la fecha y sus características.

Tabla II. Cuadro de observaciones

PROGRAMA DE ACCIÓN	OBJETO DE OBSERVACIÓN	CÓDIGO, LUGAR, FECHA, DURACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Dillo ti	Desarrollo del “Dillo ti”.	Ob1. Palavea 27/02/16 2h.30m.	Participación como un ciudadano más en el propio proceso nula. En las dos primeras apoyo la recogida de datos y en la tercer me sitúo entre el público y no participo.
		Ob2. Os Mallos 02/04/16 3h.	
		Ob3. Monte Alto 30/04/16 2h.	
Proceso participadoiro con la gente joven.	Desarrollo del Proceso Participativo abierto y devolución resultados.	Ob4. EIX 23/01/16 4h.	Participación total como joven que acude individualmente en la primera. En las dos segundas se apoya la presentación de la devolución de resultados.
		Ob5. EIX 03/03/16 1 h.30 m.	
		Ob6. EIX 03/03/16 1 h. 30 m.	
Proceso participadoiro con la gente joven.	Reuniones Grupo Promotor	Ob7. EIX 5/05/16 2h.	Participación en todas ellas como un integrante más del Grupo Promotor.
		Ob8. EIX 11/05/16 2h.	
		Ob9. EIX 15/06/16 1h. 30m.	
		Ob10. Bar 14/10/16 1h.	
		Ob11. Concejalía 25/01/17 1h.	
Proceso participativos: división ciudad en distritos	Desarrollo un encuentro público	Ob12. Ágora 27/10/15 2h.	Participación como ciudadano que acude al proceso participativo
Proceso participativos: división ciudad en distritos	Devolución de resultados	Ob13. Ágora 19/01/16 1h. 30m.	Participación como ciudadano que acude al proceso participativo

Elaboración propia.

Se han realizado por lo tanto trece observaciones planificadas, con diferente grado de participación como se indica. Además, el grado de estructuración de la ficha de observación es bajo. Debido al mayor carácter participativo de las observaciones y por no ser la única técnica sólo se ha registrado en la ficha de observación las metodologías desarrolladas, las temáticas, los consensos y polémicas y el desarrollo del encuentro.

4.4.2. El análisis documental.

La investigación documental, y en concreto el análisis de informes públicos y registros generados por el Ayuntamiento de A Coruña, es una fuente complementaria, útil y adecuada a este estudio. En concreto, es apropiado para el primer objetivo específico de describir las características básicas de los programas de acción escogidos. Como indica Villasante (1995) los municipios disponen de toda una serie de datos e informaciones infrautilizados que entiendo son un valor añadido a la investigación. El bajo coste, la no reactividad y la exclusividad de la observación son algunas de las ventajas del uso de materiales documentales en la investigación sociológica (Valles Martínez, 1994, p.129), ventajas que se adecuan a las limitaciones de la investigación y a las características del objeto de estudio. Son dos informes sobre los que se realiza el análisis documental.

Tabla III. Cuadro del análisis documental

NOMBRE Y CÓDIGO	PROGRAMA DE ACCIÓN	AUTORÍA	CARACTERÍSTICAS
“Estudios previos e informe sobre o proceso participativo para a organización do municipio en distritos” (In1)	Proceso participativo división ciudad en distritos	Ergosfera en colaboración con Obsevatorio Urbano y Departamento de Innovación Tecnológica del Concello	Informe publicado en la web de la concejalía. Referido a proceso entre Septiembre 2015 y Abril 2016 Extensión 278 páginas
“Encontros de fomento da participación xuvenil e de exploración de ideas para o EIX” (In2)	Proceso participadoiro con la gente joven	Empresa externa en colaboración con la Concejalía	Informe público, en la web de la concejalía. Referido a proceso del 23 y 30 de Enero de 2016 Extensión 31 páginas

Elaboración propia.

Asimismo, se realizan consultas a diferentes normativas y datos sobre convocatorias en la web municipal y en la legislación vigente, pero se pueden entender como análisis documental. Las leyes consultadas son, la ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local. Además, se consulta el propio Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de A Coruña (ROPC), en relación con el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento (ROM) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF). Algunos datos relacionados con las fechas, número de participantes, organización y temáticas tratadas son extraídos de la web municipal.

4.4.3 La entrevista especializada.

Para completar el estudio se ha decidido el uso de la entrevista en profundidad como técnica de conversación, complementando así la información obtenida mediante la observación y el análisis documental. La intención de registrar discursos y analizarlos no solo pretende solventar las carencias de las anteriores técnicas sino profundizar en las motivaciones y objetivos políticos de la participación, preguntando por conceptos amplios y debatibles como la coproducción o el empoderamiento, ambos centrales de la hipótesis. De esta manera, se identifica el modelo de participación como se indicaba en el tercer objetivo específico pero también se busca ahondar en la descripción de las características de los programas de acción y poder preguntar y analizar los cambios sustantivos fruto de la introducción de la participación en el ciclo de las políticas públicas, elementos del primer y segundo objetivo específico. En definitiva, la riqueza informativa, la posibilidad de explorar nuevas líneas discursivas y la accesibilidad a información difícil de observar son ventajas de la entrevista en profundidad (Valles Martínez, 1997, p.198) adecuadas al objeto de estudio.

El uso de esta técnica conversacional busca esa interacción directa y controlada (Valles Martínez, 1997), abordando la información buscada y la generación de discursos acordes a los objetivos. Las características de los informantes convierten estas entrevistas en entrevistas especializadas o a élites. Este tipo de entrevistas se caracteriza por el conocimiento experto, el énfasis en la definición de la situación, la petición al entrevistado de la estructuración de la situación y la permisividad a la hora de que el entrevistado introduzca variables acordes a sus nociones (Valles Martínez, 1997, p.p.188-189). Por ello, siendo todas las entrevistas a perfiles técnicos o políticos, se profundiza en el discurso todo lo posible, para procurar información sobre motivaciones y horizontes políticos, así como intencionalidades,

problemáticas y el desarrollo de los diferentes planes de acción. Además, aunque todas las entrevistas tienen la doble función de ahondar en los discursos y de buscar información concreta de perfiles expertos, es cierto que tres de ellas están más centradas en el plano general, de las intenciones y motivaciones políticas, y otras tres en planes de acción concretos.

El grado de estructuración de dichas entrevistas es, siguiendo las indicaciones del tipo de entrevista especializadas, semi-estructurado. Se parte del guión (Anexo 1) con unas cuestiones acerca de los principales temas y subtemas, pero se permite la inclusión de nuevas temáticas, siendo flexible con el orden temático y adaptando nuevos elementos si se consideran relevantes para la investigación. Para la toma de decisión muestral se ha tenido en cuenta las observaciones y el análisis documental realizado, tratando de complementar y profundizar en los planes de acción escogidos. Además, se ha tratado de bascular los perfiles internos de la Concejalía y los externos (personal contratado para alguno de los proyectos) buscando así completar la información y tener ambas visiones. En la siguiente tabla se recogen los datos relevantes de las entrevistas, los nombres están anonimizados.

Tabla IV. Entrevistas

CÓDIGO Y NOMBRE*	PLAN DE ACCIÓN	PERFIL	OBSERVACIONES	DURACIÓN
E1. Carla	General	Político	Cargo político	1 h. 01 m.
E2. Nuria	General	Político	Cargo de libre elección Asesora	58 m.
E3. Anabel	General + Escaño ciudadano	Técnico Municipal	Técnico Municipal de Participación desde 2009	35 m.
E4. Mario	Proceso Juventud	Técnico externo	Sociólogo expertos en mediación y participación	1h. 04m.
E5. Isidro	División ciudad en distritos	Técnico externo	Arquitecto experto en urbanismo crítico	1 h. 01 m.
E6. Alba	“Dillo ti”	Técnico externo	Socióloga expertos en mediación y participación	1 h. 13 m.

Elaboración propia.

Resumiendo, y para cerrar el apartado, las técnicas de investigación de la perspectiva multiestratégica adoptada son el análisis documental, la observación participante, la entrevista especializada semi-estructurada.

Por último, mostrar la relación de los objetivos con los temas y subtemas abordados en las entrevistas, la observación participante y el análisis documental. Corresponde a una extensión del modelo de análisis, pero una vez tratada también la metodología se comprende aquí la puesta en práctica investigadora en su totalidad.

Tabla V. Estructura de la investigación

Objetivo general	Objetivos específicos	Temas	Subtemas
Analizar las políticas de participación del Ayuntamiento de A Coruña a través de las fases de formulación e implementación.	Describir las características básicas de los programas de acción escogidos.	Definir dimensiones de los planes de acción.	Objetivos e intenciones Marco Legal Actores involucrados Metodologías Recursos Desarrollo
	Analizar la influencia de la participación en el ciclo de las políticas públicas.	Modificación de la política con la participación	Variación de la implementación y formulación en las políticas participativas.
	Identificar el modelo de participación del Ayuntamiento.	Modelo participativo, elementos constituyentes y tendencias.	Qué modelo de participación se está llevando a cabo. Explicación del modelo poniéndose en relación con el marco teórico.

Elaboración propia.

5. ANÁLISIS DE RESULTADOS.

El análisis de resultados se organiza en torno a los objetivos específicos. En primer lugar, se describen las características de los planes de acción escogidos. En segundo lugar, se abordan los cambios de las políticas públicas con la introducción de la participación. Por último, se dibuja el modelo de participación del Ayuntamiento de A Coruña. Se seguirá la codificación propuesta en el punto anterior.

5.1 Las características de las políticas de participación.

Para describir las características de la política de participación se siguen los elementos ya detallados. En primer lugar se describe brevemente el plan de acción. A continuación se definen estos seis elementos en relación a la formulación e implementación de la política, con la intención de obtener un perfil de cada plan de acción que facilite el análisis y la comparación. Estos elementos son: objetivos e intenciones, marco legal, actores involucrados, metodologías, recursos y desarrollo. En ocasiones, alguno de ellos carece de relevancia o la información es escasa, pero sigue siendo interesante ese primer análisis para, partiendo de ellos, poder profundizar en las políticas. Además, se analizan una serie de características novedosas, no preestablecidas, que aparecen durante el trabajo de campo. Estos componentes, de mayor profundidad y detalle discursivo, aportan una importante riqueza al análisis.

5.1.1 Dillo ti.

El Dillo ti es un espacio de comunicación directo entre el alcalde, el equipo de gobierno y el vecindario.

El **objetivo** principal del Dillo ti, o al menos el más claro y explícito, es la comunicación entre la ciudadanía y el gobierno municipal:

El sentido que tiene es favorecer un espacio de interlocución directa entre la ciudadanía y el gobierno municipal. (E6)

En lo referido al **marco legal**, no hay nada establecido expresamente para el mecanismo. Se está a la espera de la aprobación de un nuevo reglamento de participación, que se pretende realizar de manera participativa y con algunas políticas ya en marcha, para que la ciudadanía pueda comparar y elegir:

O regulamenteo de participación, agora mesmo o que pretendemos é abrir un proceso aberto á cidadanía. (E2)

A xente xa coñece e pode valorar se o quere se non o quere se non lle gusta se o quere modificar. (E2)

Cabría destacar únicamente el impedimento legal de realizar la política durante períodos electorales, ya que se considera un mecanismo de rendición de cuentas:

No se pueden hacer Dillo ti en campaña electoral, y no por ser mecanismos de participación, sino por ser de rendición de cuentas. (E6)

Respecto a los **actores involucrados**, nos encontramos con tres tipos de perfiles, obtenidos de las observaciones uno (Ob1), dos (Ob2) y tres (Ob3). Por un lado, está la corporación municipal, es decir, al alcalde y los nueve concejales. Por otro lado, se encuentra la ciudadanía, que acude a título individual y de manera libre y abierta. La media de asistencia es superior a las cien personas por encuentro. Por último, se encuentran los actores de apoyo técnico. En este grupo están las mediadoras que realizan un trabajo de contacto a colectivos semanas antes, invitándolos a participar. Además, se encuentra el personal de los centros cívicos, clave en la organización del espacio y en la difusión del evento. En el propio encuentro, aparecen también dos técnicos de sonido, personal del ayuntamiento que apoya el registro de la información, dos intérpretes de lenguaje de signos, un servicio de conciliación para menores y por último, la facilitadora del evento, también entrevistada (E6), que lleva el peso de la metodología.

Esta **metodología**, desarrollada por dicha técnica externa al ayuntamiento, es muy simple, y pude captarla a través de las observaciones in situ (Ob1) (Ob2) (Ob3) así como durante la preparación previa de los eventos durante el periodo de prácticas. El proceder es el siguiente: la mediadora aclara la metodología al comenzar la jornada, explicando que se tomarán turnos de palabra de cinco en cinco y que se intentará equilibrar las voces en función de género y edad. A continuación, toma palabra la Concejala de participación y el Alcalde, explicando las motivaciones de la política y qué intervenciones se están desarrollando en el barrio respectivamente. Se da paso por último a las preguntas y a las respuestas, respondiéndolas los correspondientes miembros del grupo municipal según la temática. Esta es la parte central del evento. Cuando se pregunta por la metodología, tanto los cargos políticos (E1) como los técnicos (E6) inciden en la búsqueda de simplicidad y apertura:

El Dillo ti por ejemplo son espacios mucho más personales y mucho más simples, en metodología es muy simple. (E1)

Es un espacio abierto (...) no está predeterminado ni el tema ni nada (...) es mucho más permeable a las preocupaciones que las personas puedan manifestar. (E6)

Ya se han ido citando parte de los **recursos** necesarios. Se cuenta por tanto con los agentes técnicos mencionados y el funcionariado involucrado. Asimismo, más allá de recursos materiales del ayuntamiento y de los Centros Cívicos, cabría señalar la relevancia de la difusión del acto a través de medios de comunicación, importante en las políticas de participación.

Por último, referido al **desarrollo**, los encuentros se llevan realizando cada último sábado del mes, desde enero de 2016, con las interrupciones mencionadas por diferentes periodos electorales. La duración aproximada es de dos horas. La participación ha sido de media superior a las cien personas, con una mayor presencia de adultos que de jóvenes.

Siempre vienen más de cien personas (...) quizá más personas mayores que jóvenes. (E6)

Las temáticas más repetidas en las intervenciones han sido el urbanismo y el medio ambiente (limpieza, parques y jardines...):

Las cuestiones de urbanismos y regeneración urbana suelen ser las que más interés concitan (...) las cuestiones, bueno, de medioambiente también mucho. (E6)

Se aprecia, según las entrevistadas, una muy buena acogida, sin destacar ninguna confrontación o crispación relevante (tampoco anotada durante las observaciones):

Yo tengo una muy buena valoración de como acoge la gente este espacio y me parece que es un ejercicio de civismo brutal. (E6)

La intención política es de continuidad con el plan de acción, repitiendo los barrios una vez abarcado todos.

Aparecen una serie de reflexiones sobre la relación bidireccional de la política, su carácter simbólico, la pedagogía y la cultura política que son pertinentes anotar. Fruto de la interlocución mencionada en el objetivo, se identifica un flujo de información de la política bidireccional:

No es solamente un mecanismo para canalizar demandas sino también es un mecanismo para conocer más las políticas municipales, las limitaciones (...), escuchar también a otras personas a otros ciudadanos y ciudadanas (...) eso, un espacio de interlocución bastante, por un lado abierto y por otro de doble flujo. (E6)

Este carácter bidireccional otorga beneficios diferentes, tanto al gobierno municipal como a la ciudadanía. Por un lado, el gobierno municipal realiza un ejercicio de rendición de cuentas y obtiene una información de primera mano, que más allá del dato, tiene un carácter cualitativo, de matiz, importante:

Yo creo que el objetivo principal sería aterrizar a los responsables políticos en los problemas sentidos de hoy, en cada sitio. Tienes la oportunidad en muy poco tiempo de saber cuáles son las preocupaciones de esa gente, te orienta mucho (E6)

Por otro lado, el ciudadano ve respondidas sus demandas y puede expresar sus opiniones. Esto, además, sustenta un carácter simbólico muy importante. La presencia de todo el gobierno municipal, y lo abierto del formato, legitima y pone en valor el propio mecanismo:

El fuerte carácter simbólico que tiene tener a toda la corporación a tu disposición para hablar y como eso para la gente es importante. Es decir, muchas veces cuando abres espacios de participación tienes que conseguir que la gente venga, que los vea como propios útiles y tal, en este caso yo veo que es una motivación muy importante la oportunidad de hablar con todos. (E6)

De hecho, incluso más allá de las consecuencias directamente relacionadas con la puesta en práctica del plan de acción, aparecen elementos de participación paralelos al propio acto. Así, se tomó nota en las observaciones de la cantidad de interrelaciones en momentos previos y posteriores al acto. La propia facilitadora ponía esto en relevancia:

Se produce ese efecto interesante de ponernos a hablar de nuestro barrio, porque “están tan bien esta gente aquí del gobierno local ¿no? pero por eso venimos, pero de paso también nos vamos dando cuenta de que tal” (...) Me sorprendió el poder simbólico y la oportunidad de que la gente se junte a hablar de su barrio. (E6)

Aparece en esta línea, el carácter pedagógico del plan de acción. La política, con un formato accesible, supone que se acerquen personas que probablemente no participarían en otros formatos, muchas de ellas solo a escuchar, pero obteniendo una información, tanto de las quejas y preguntas como de las respuestas interesante:

En el Dillo ti hay un espacio que es a la vez ciudadano y político (...) entonces eso hace que tenga igual más potencia de cultura de participación, la gente se puede

sentir más protagonista a pesar de que no acaba siendo la gente allí que defina qué es lo que vamos a hacer, porque no deja de ser una pregunta respuesta. (E6)

Además, el flujo bidireccional de la información y el diálogo que se mantiene (con todas las limitaciones) potencia esta cuestión de la pedagogía de la participación:

No es que la gente pide unas cosas y se quede ahí (...) en el mismo espacio se puede hablar de si se puede hacer si no se puede hacer si... o sea, en ese sentido es más inmediato, más pedagógico. (E6)

Para concluir, se puede definir el Dillo ti como una política de participación sencilla y abierta en sus metodologías, que busca establecer un canal de comunicación directo entre la ciudadanía y el gobierno municipal y que posee potencialidades en el plano de la pedagogía y la cultura participativa a explorar.

5.1.2 Escaño ciudadano.

El Escaño ciudadano es el mecanismo de ruegos y preguntas de la ciudadanía en los plenos municipales

El **objetivo** principal de la política es dar la posibilidad de participar en un pleno, con la **intención** de otorgar la capacidad a cualquier ciudadano de colocar un tema en la agenda pública, de la misma manera que lo hacen los partidos políticos:

Aí o que pretendemos é crear un espacio para que se situen os temas na axenda política (...) ten o obxectivo de situar un tema na axenda política (E2)

A cidadanía xa organizada xa pode falar con un partido e presentar unha moción (...) entón como podemos facer para que a cidadanía individual poda plantexar problemas colectivos tamén problemas de cidade? (...) poda situar temas na axenda política, entón bueno ese é un pouco o obxectivo. (E2)

El **marco legal** en este caso es relevante. Como se ha desarrollado, las políticas de participación del Ayuntamiento de A Coruña han partido casi desde cero, pero el Escaño ciudadano es una particularidad. De este modo, la política parte de la normativa existente, en concreto del Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de A Coruña (ROPC), en relación con el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento (ROM) y el Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales (ROF). De este modo, el ROPC, aprobado en 2004 señala, en su artículo 8 bis, la posibilidad de participar en el pleno:

Terminadas las sesiones públicas, el presidente del órgano puede establecer un turno de ruegos y preguntas con el público asistente sobre temas concretos de interés municipal. (ROPC)

De todos modos, esta posibilidad nunca se había desarrollado:

Legalmente sí que se recogía el escaño la posibilidad de participar en los plenos, pero nunca se dio la oportunidad de que realmente la gente pudiese tener una participación efectiva en los plenos, ni a nivel asociativo ni a nivel individual, nunca se dio esa oportunidad. (E3)

Como se ha dicho, no se pretendía cambiar el reglamento en un inicio y se iban a desarrollar las políticas de participación antes de abrir un proceso participativo para su modificación:

Lo primero que hicimos fue decidir que no íbamos a empezar por el reglamento a pesar de ser una voluntad política modificar un reglamento aprobado en 2004 vigente pero que no se ha puesto en marcha y que queríamos abrir esos espacios de participación sin modificar el reglamento actual. (E1)

De todos modos, se aprovechó la existencia de dicho artículo para desarrollarlo y poner en marcha el Escaño ciudadano:

Eso que estaba puesto en el reglamento no estaba procedimentado, no se explicaba pues eso como se podría materializar, entonces eso fue lo que hicimos, apoyarnos en ese artículo y ver cómo se puede procedimentar esa participación. (E1)

En lo referido a los **actores involucrados**, tienen derecho a intervenir hasta diez personas por pleno, las cuales tienen que vivir, estar empadronadas o desarrollar su actividad profesional en el Ayuntamiento de A Coruña, como así marca la instrucción del Escaño ciudadano:

El derecho a intervenir en las sesiones del Pleno se reconoce a todas las personas que viven, están empadronadas o desarrollan su actividad profesional en el Ayuntamiento de A Coruña. (Ins1)

No existen más actores involucrados que los presentes en el pleno municipal, es decir, los intervinientes y el personal funcional. En lo referido a las **metodologías**, encontramos unos mecanismos simples. En la instrucción de la política se detalla cómo se permiten hasta diez intervenciones por pleno, y de haber más, se sortearía entre las peticiones. Las intervenciones tienen que ser ruegos y preguntas breves (máximo de tres minutos, aunque en la práctica son flexibles) referidas a cuestiones de interés general. La Presidencia del pleno decide sobre la aceptación o rechazo. La petición tiene que realizarse cubriendo un formulario con la pregunta y datos personales, entregándolo después vía informática o presencial en el

Ayuntamiento. Tampoco hay nada relevante que mencionar en lo referido a los **recursos** necesarios más allá de la difusión y el material y personal del propio Ayuntamiento.

El **desarrollo** de la política ha sido desigual. Las primeras intervenciones fueron en el pleno de agosto de 2015, desde entonces, mes a mes, en los plenos ordinarios, se siguen realizando ruegos y preguntas. La participación nunca superó las diez intervenciones máximas, habiendo de media cuatro intervenciones por pleno. En este sentido, cabe destacar la diferencia entre las expectativas e intenciones iniciales y su desarrollo. Se entendía en un inicio como un elemento que fuera capaz de situar temas en la agenda política, para influir así en las políticas públicas, pero la participación y las temáticas elegidas hacen pensar que se adapta más a los objetivos explícitos, y a la lógica de ruegos y preguntas:

Entón se ti usas o escano cidadá non só unha vez, senon varias, acaba sendo unha ferramenta moi potente a nivel político, para a cidadanía articulada ou organizada nos dous casos, entón ese é o escano cidadá e digamos ese é o obxectivo.(E2)

Por último indicar dos puntos críticos de la política identificados en el discurso político desde el propio Ayuntamiento: la falta de accesibilidad y la no territorialización:

O escano é moi centralista non non deixa de ser que tes que vir ao pleno, complica máis me parece menos inclusivo, non sei polos horarios. (E2)

Para concluir, el Escaño ciudadano tiene cierto interés analítico y comparativo por basarse en un reglamento y en una lógica de participación anterior. Además tiene un carácter participativo limitado a una lógica de ruegos y preguntas con una potencialidad, no explotada, de incidir y marcar en la agenda.

5.1.3 Proceso Participativos: división ciudad en distritos

El proceso participativo para la división de la ciudad en distritos es una parte de la política de la constitución de los distritos de la ciudad. Este proceso, aún en marcha, es de una magnitud muy superior a las dos políticas anteriores, por lo que se mencionarán los elementos generales y se fijará el foco en el proceso participativo del mismo.

Los **objetivos** concretos del proceso participativo son la obtención de información clave de los habitantes de los barrios y de colectivos especialmente relacionados con el territorio. Además de la obtención de esta información, se buscaba poner en marcha un proceso participativo que abriese el debate sobre los distritos y realizase un ejercicio de pedagogía

sobre el distrito como unidad intermedia entre el barrio (cercano y conocido por la persona) y el municipio:

Abrir un debate entre a cidadanía sobre a organización da cidade en distritos, comezar a facer pedagogía sobre que é e que significa un distrito e, sobre todo, obter información relevante sobre os barrios por parte de quen os vive, así como polos diferentes colectivos e organizacións da cidade. (In1)

O obxectivo é o mesmo que che dixen antes, o sea, permitir que abrir espazos para que todas as persoas podan aportar toda a información que teñen relativa a este asunto, tomala en conta. (E2)

Además, existen unas motivaciones públicas para la puesta en marcha de la política. Estas son la voluntad de cumplir con la ley vigente, garantizar la participación, descentralizar los recursos y los servicios municipales, comprometerse con la transparencia, rendir cuentas ante la ciudadanía y reconocer la diversidad de los barrios y las formas de vida del territorio, como así se indica en el informe analizado (In1).

Más allá de estos objetivos y motivaciones explícitas, existe una **intención** clara para la configuración de unos distritos, que es el cambio del modelo de gobernanza. Cuando se pregunta a los responsables políticos y a los técnicos investigadores, todos inciden en dos puntos de los mencionados: la instauración de la participación en el nivel territorial y la descentralización de recursos y servicios:

A división da cidade é transformar o modelo de xestión da cidade da coruña (E2)

Se partía de esa duplicidad funcional del concepto de distritos que por una parte el tema de la participación y por otra parte el tema de la desconcentración (E5)

En lo referido al **marco legal**, cabe diferenciar entre la política general de distritos y el proceso participativo. La división en distritos de una ciudad es una obligación para las “grandes ciudades” fruto de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Además, El Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana de A Coruña del 2004 realiza repetidas referencias a la organización de la ciudad en distritos, aunque acaba definiendo dos grandes distritos sin mayor justificación. De esta manera, el marco legal aparece como elemento clave, que se precisa actualizar para poner en funcionamiento efectivo la división en distritos:

A división actual da cidade nos distritos da Peixaría e Oza responde a unha solución burocrática para cumprir a lexislación, vixente dende o 1 de xaneiro de 2004. É preciso avanzar neste senso e realizar unha proposta de distritos como ferramenta para facilitar a posta en marcha de políticas e formas de xestión innovadoras ao servizo da democracia. (In1)

En lo referido al proceso participativo, no hay nada relevante que mencionar del plano legal. De igual manera que en otras políticas, y en especial esta al ser la primera en ponerse en marcha, se busca hacer efectiva la participación antes de modificar el reglamento.

Los **actores involucrados** en el proceso participativo responden a dos grandes niveles que se extraen de las observaciones 12 y 13, el informe del proceso participativo (In1) y de la entrevista (E5). El primer nivel es el técnico-político. En este nivel se encuentra en primer lugar la Concejalía de Participación e Innovación Democrática como impulsora del proyecto, acompañada por la Concejalía de Regeneración Urbana ambos en los niveles político y técnico. Además, se acompaña de diferente personal técnico externo que trabaja acompañadamente con las Concejalías. Este personal sería el grupo de estudios encargado del proceso y del informe, apoyado por diferentes departamentos y servicios municipales en la delineación, la visualización de datos o su tratamiento estadístico. En los encuentros presenciales abiertos se contó con un servicio de mediación y con un servicio de conciliación.

En segundo lugar, los actores interpelados se dividieron en dos grandes grupos, ciudadanía en general que participó en el proceso y grupos específicos que fueron requeridos para realizar encuentros sectoriales. Encontramos aquí una participación presencial en los 28 encuentros barriales de 688 personas, además de los 184 participantes vía web. De los grupos requeridos, se realizó un encuentro con entidades vecinales, con 40 personas, así como seis encuentros sectoriales con colectivos especialmente conocedores de la división del territorio, con cerca de cincuenta personas participantes. Estos encuentros sectoriales fueron con la universidad y el Colegio de Arquitectura, la empresa de limpieza de la ciudad, Correos, el sector de los taxistas y los empresarios de polígonos industriales. En total, se contabilizan cerca de 1000 personas participantes.

La **metodología** de todo el proceso de división en distritos, aún sin acabar, cuenta con: un estudio conceptual del distrito, un estudio de la legislación, un estudio de otras ciudades, el proceso participativo, un estudio de otras divisiones, un estudio de los barrios y un estudio jurídico administrativo. Aun centrándonos en el proceso participativo, éste se consideraba

indivisible de todo el proceso. Cuando se pregunta por dicha diferenciación, los autores de la investigación, ponen en cuestión su separación, aunque en su propio informe sean elementos diferenciados:

No sé si diría que esa diferencia existe (...) no es que la parte de participación es la parte que propone la concejalía y la parte de la investigación la que proponemos nosotros sino que es un todo (...) exactamente igual de necesario. (E5)

De todos modos, sin perder de vista este matiz, los procesos participativos siguieron unas metodologías muy concretas que cabe detallar. La metodología, parte del barrio y se aborda desde los 28 encuentros presenciales en los barrios, los 7 encuentros sectoriales y la plataforma de participación por internet. Se pedía cubrir en los encuentros presenciales y telemáticos un formulario individual sobre la visión y posición del barrio y la posible vinculación con otras zonas de la ciudad, para pasar a un debate o puesta en común por mesas en las que se tenía que llegar a dibujar conjuntamente un distrito (una vez explicado su significado):

Consistiu nun formulario cunha serie de preguntas e dous mapas sobre os que debuxar os límites dos barrios e unha proposta de distrito. Nas reunións presenciais elaborouse ademais un relato colectivo sobre o proceso para definir a proposta de distrito, que neste caso realizábase en pequenos grupos de traballo. (In1)

Durante la observación realizada en uno de los encuentros presenciales (Ob12) la dinámica de la mesa en la que participé fue fluida y apoyada por funcionarios. Se debatió la segunda parte, llegando a dos opciones de delimitación del distrito, dibujando por tanto ambas.

Los **recursos** utilizados fueron cuantiosos debido al número de encuentros, la diversidad de los mismos y la utilización de diversos materiales. La (Ob13) fue una puesta en común y devolución de resultados de la primera parte del proceso, en la que también se mostraron los recursos utilizados y su presupuesto, abriéndose la información públicamente a continuación. Se dividen dichos recursos en: gastos de producción, análisis de los datos e investigación, redes sociales, grabación de materiales audiovisuales de presentación, conciliación, apoyo técnico externo, producción de 60.000 folletos, producción de la imagen de A Porta Aberta y mediación. Hay que sumarle a esto todo los recursos humanos de los diferentes servicios y equipos funcionariales.

Por último, en lo referido al **desarrollo**, esta primera fase acabó con la publicación del informe (In1) en Abril del 2016, dándose como resultado de todo el proceso de investigación,

incluido el proceso participativo, un mapa de barrios, a partir del cual se realizará la propuesta de distritos. El informe también detalla los diferentes estudios acerca del distrito ya mencionados. La propuesta final de división en distritos aún no es pública pero se presentará en semanas.

Se puede considerar la división de la ciudad en distritos como uno de los elementos estructurales de la participación, una vez se comiencen a dar pasos en su puesta en marcha. El proceso participativo de esta primera fase tuvo un carácter consultivo y pedagógico, aunque la potencia de toma de decisiones por parte de la ciudadanía es importante, como luego se verá.

5.1.4 Proceso participativo con la gente joven.

El **objetivo** general de “A Porta Aberta” procesos con la juventud es el establecimiento de las bases para la relación con la juventud, las vías de comunicación y la recogida de sus necesidades (In2). En concreto, el inicio de este proceso se vinculó a la definición conjunta de los usos del *Espazo de Iniciativas Xuvenís* (EIX), no solo a modo de recopilación de información, sino de puesta en común y toma de conciencia de la juventud del EIX como espacio propio:

obxectivo xeral desta acción foi servir de piloto a un proceso de participación específico coa mocidade do concello de A Coruña, ao tempo que se explorou como reactivar e converter o espazo do EIX nunha referencia para a mocidade. (IN2)

los objetivos que desde la concejalía tenían pensados para este proceso que era, repensar con la juventud del concello este espacio de iniciativas xuvenís. (E4)

un objetivo secundario de todo esto no era tanto obtener una información sino empezar a generar una masa de gente joven que quisiese apropiarse del espacio y quisiese convertirse en un agente autónomo para en comunicación y en colaboración con la concejalía hacer demandas en ese espacio. (E4)

Además, existía una intención de poner énfasis en el proceso participativo para el incremento del protagonismo y compromiso de la juventud con los asuntos municipales correspondientes:

Os encontros aquí descritos responden á idea transformadora de que as políticas de xuventude non poden seguir dependendo unicamente das decisións do persoal técnico ou político. A mocidade debe ver incrementado o seu protagonismo e nivel de compromiso en relación a aqueles aspectos que lle afectan, o que precisa da apertura

de novas canles de comunicación e da posta en marcha de ferramentas específicas para a súa participación incrementando así a súa capacidade de decisión. (In2)

No existe ningún elemento a remarcar referido al **marco legal**, recordando de nuevo la voluntad política de abordar dichos cambios con diferentes políticas ya en marcha.

En lo referido a los actores involucrados, de nuevo se pueden dividir en dos grupos, los participantes, en este caso jóvenes de entre 13 y 30 años aproximadamente, y los perfiles técnicos y políticos. En el plano técnico y político intervinieron tanto la Concejala como la asesora en diferentes encuentros, además de la técnica de juventud del Ayuntamiento. Asimismo, se contó con el apoyo externo de un equipo de mediadores de cinco personas, que formularon y desarrollaron las metodologías, realizando también el informe, recayendo especialmente el trabajo en Mario, (E5). En el plano de la participación juvenil, nos encontramos con una participación de cerca de 100 personas entre los tres primeros actos organizados como se indica en el Informe correspondiente, y un grupo de 15 jóvenes que, con incorporaciones y bajas, se mantuvo como núcleo central del grupo motor que se constituyó una vez acabadas las jornadas propuestas para continuar con la propuesta.

Las **metodologías** desarrolladas, anotadas durante las observaciones la entrevista y también detalladas en el informe, buscaban la mayor distensión para favorecer la interacción, por lo que se primaba la sencillez y unas dinámicas, ambientes y lenguajes cercanos:

Buscáronse mecanismos sinxelos para a participación de mozos e mozas, axustando o proceso e a súa metodoloxía ao seu estilo comunicativo, capacidades e preferencias. Os encontros así deseñados fixeron o esforzo de inserirse na cultura xuvenil, creando un ambiente relaxado, empregando as súas linguaxes, ferramentas e maneiras de facer, fomentando sempre a súa participación activa e o traballo grupal. (In2)

Además, se realizó por parte del equipo técnico un trabajo de difusión del evento a diferentes nodos juveniles ya relacionados de una u otra manera con el Ayuntamiento, o de especial interés para el caso, como el alumnado del Ciclo de Animación Sociocultural.

Se realizó un primer encuentro en diciembre de 2015 con entidades, asociaciones y colectivos relacionados con la juventud, que sirvió para exponer la idea. A continuación, los encuentros propiamente dichos de desarrollo de las metodologías fueron dos sesiones de cuatro horas cada una el penúltimo y último sábado del mes de enero de 2016.

Los resultados explícitos de los encuentros surgieron de las tres dinámicas principales: La dinámica *mapeándonos*, estaba pensada para identificar y situar en un mapa espacios de referencia para los jóvenes presentes. La dinámica *convivindo*, se basaba en un sociograma mediante el cual identificar las diferentes entidades, instituciones o grupos que trabajan en el fomento de la participación juvenil. Por último, en la segunda sesión, la dinámica *world café* se respondió por grupos a las preguntas de cómo mejorarías tu ciudad, cómo la participación juvenil puede ayudarnos a conseguir esas mejoras y cómo podemos aprovechar el EIX para conseguir esas mejoras.

En lo referido a los recursos, no hay nada especialmente significativo que remarcar. El espacio utilizado fue el EIX. Los recursos humanos son los nombrados en los actores y las metodologías no requirieron de mayores prestaciones que algunos mapas y material de oficina.

El **desarrollo** de las dos jornadas fue satisfactorio, y los resultados recopilados facilitaron un análisis y un informe final completo. A partir de ese momento se dieron dos encuentros más, relativos a las observaciones 5 y 6 en los que se devolvieron los resultados y se propuso la creación de un grupo motor de los participantes que quisieran para llevar a cabo algunas de las propuestas realizadas. Las observaciones de la 7 a la 11 se refieren cinco encuentros diferentes que este grupo motor tuvo desde principios de Mayo de 2016 hasta enero de 2017. Más allá del detalle de cada reunión es interesante resaltar el transcurso, puntos positivos y dificultades del grupo. Las reuniones, en formato asamblea, se centraron en definir qué papel debería jugar el grupo motor, olvidando las propuestas de puesta en marcha resultantes de los informes y que desde el Ayuntamiento se querían llevar a cabo si dicho grupo motor las quería apoyar. Se decidió en la Observación 8 llevar a cabo un acto público de presentación, gestionado por el grupo motor de jóvenes, en el cual se pudiera atraer a más personas mediante una fiesta y así abrir el grupo a más gente y visibilizar el espacio. Asimismo, se entendió necesario garantizar que el espacio tuviera unas dinámicas propias, y para ello aparece el interés de crear redes sociales propias. La siguiente reunión (Ob9), también autoorganizada, se pospuso más de lo acordado, y se volvió al debate de qué papel se debería jugar, dejando la idea de la fiesta para después de verano. A la vuelta del verano, se volvió a autoorganizar una reunión (Ob10) pero con una asistencia menor, solo 4 personas, sin tener claro que sentido tenía el grupo ni cara donde iba.

A propuesta de la Concejalía vuelve a haber una reunión, Observación 11, en la que se pregunta definitivamente si hay voluntad y capacidad para probar a poner en marcha políticas de manera conjunta, abrir el grupo motor a que se incorpore quien quiera y funcionar compartiendo ideas, recursos y particionado directamente en la programación de los programas de juventud y en concreto en lo referido al espacio del EIX. Se decide que adelante y se está a la espera de seguir trabajando en esta línea.

Las dificultades de este grupo parten de una apertura y flexibilidad buscada, a la que parece que no se quiere renunciar, aceptando unos tiempos más lentos y una menor eficacia. Esta apertura, además, conlleva una intención de no determinar las temáticas a tratar exclusivamente por parte del Ayuntamiento. Esta idea se reforzó en las reuniones, cuando decían por parte del Ayuntamiento una opción sería que nosotros decidiésemos lo que nos parece importante y lo pusiésemos en marcha y otra posibilitar un espacio para tomar esas decisiones. En la entrevista también aparece:

Os asuntos que por agora o Concello considera relevantes da cidade, deberíamos de chegar en algún momento a que sexa a cidadanía a que seleccione os asuntos relevantes. (E2)

De hecho, preguntándose por el grupo a un cargo de responsabilidad política (E2) afirma que si bien tiene que cambiar y mejorar, está bien que exista ese espacio del grupo motor y la posibilidad de desarrollarlo:

E o tema mocidade en concreto bueno a min me parece moi interesante ter aberto ese espazo pero bueno eu... creo que é un tema pendente de abordar, afondo. (E2)

Para concluir, se puede entender que la política de juventud centrada en el EIX y posteriormente en el grupo motor abrió las posibilidades de producir conjuntamente políticas por y para la juventud, con unas metodologías flexibles y favoreciendo la autoorganización, pero que a día de hoy está a la espera de desarrollar.

5.2. La participación en el ciclo de las políticas públicas.

Es pertinente analizar cómo se modifican las políticas públicas cuando se introduce la participación. Estos cambios se fueron analizando durante las observaciones y se abordaron explícitamente en las entrevistas. Además, y como se ha visto en el marco teórico, la relación entre lo político y la política es bidireccional, por lo que al investigar cómo se modifican los

aspectos formales de las políticas con la participación también aparecen modificaciones sustantivas, del nivel político

La introducción de la participación flexibiliza el desarrollo de cualquier política. La modificación se produce tanto en políticas preexistentes en las que se le introduce un papel participativo (como el proceso con la juventud), como en políticas participativas *ad hoc* de participación, como podrían ser el Dillo ti o el Escaño ciudadano. Así lo evidencia la técnica de participación, contratada en 2008, que afirma que estas modificaciones se están produciendo con estas nuevas políticas, subrayando la cuestión de la flexibilidad y de un ciclo que se retroalimenta.

A ver, el principal cambio es que mucho más continuo (...) no es un proyecto que empieza aquí y acaba aquí (...) no tiene un principio ni un final, estás continuamente volviendo a sobre distintas fases de los procesos a como rehacer, a volver a fomentar la participación, pero la gente vuelve, es un poco ir para adelante e ir para atrás, pero de una manera súper continua. (E3)

Aparece también la transversalidad como elemento interno de funcionamiento de las políticas participativas que modifica los procedimientos de trabajo y conecta diferentes áreas a través de planes de acción que abarcan diferentes ámbitos:

Tenemos un mandato digamos electoral, político de crear la concejalía de crear políticas de participación que sean transversales a la acción de gobierno. La trabajamos (...) tratando de integrar o de compartir esa manera de trabajar o ese contagio al resto de concejalías o al resto de departamentos. (E1)

El Ayuntamiento siempre ha funcionado como con departamentos y concejalías super estancas, (...) ahora hay relación entre distintas concejalías y hay trabajo en común. (E3)

Además, el trabajo relacionado con las políticas se vuelve más orgánico y la rigidez de las fases se diluye. En este sentido, los cambios modifican tanto las lógicas de trabajo internas, política y técnicas, como las lógicas de trabajo de externas. En el nivel político interno se incide en la cuestión orgánica:

Todo o tempo estamos reaccionando ante o que acontece, iso en política non é normal, o normal é que se abra un programa, se pecha, o executa unha empresa e ti te olvidas e sigues ao seguinte. (E2)

Somos moi orgánicas, deixamos que as cousas acontezan deixamos que as cousas nos afecten todo o tempo. (E2)

En el nivel de los técnicos externos también se señalan estos cambios, diferenciando incluso entre una manera clásica de introducir la participación frente a cómo se está haciendo en estos casos, de manera más orgánica y flexible:

Sí, es una dificultad que como técnico yo creo que te encuentras totalmente con ella, porque los diseños quizás más clásicos que no introducían la participación de una forma tan orgánica o a lo mejor, elástica es la palabras, la política va a ir cambiando un poco una vez que la vayas desarrollando. (E4)

Derivado de estos cambios, también se modifican los tiempos de las políticas, ralentizando los procesos y avanzando en múltiples direcciones, como se puede ver con lo expuesto con la política de Juventud, y sobre lo que el mismo técnico se detiene:

Es muy difícil marcar tiempos muy rígidos en estos procesos porque trabajas con agentes, con personas que tienen tiempos que son muy diferentes a los tiempos de la administración. (E4)

Esta ralentización no se identifica expresamente como algo negativo desde el plano de responsabilidad política, la cual aportaría calidad y legitimidad de las políticas:

Cambia los tiempos, dilata un poco más los tiempo Pero yo creo que los dilata para tomar una decisión de más calidad o cuanto menos en la que más personas se van a sentir identificadas con ese resultado (E1)

Las fases de las políticas públicas se vuelven por tanto más flexibles, el proceso se convierte en algo orgánico, y el trabajo se realiza en capas superpuestas, como lo señalan varios entrevistados:

Si, nós sempre treballamos como en capes superpostas todo o tempo, entón, todo isto tamén ten que ver con... a participación non é so fora tamén é dentro. (E2)

Tienes que dejar de pensar un proyecto o un proceso como una serie de fases muy de nuevo estancas y secuenciales, lineales, sino que vas a tener que abrir mucho esos compartimentos a nivel proceso, y además vas a tener que en muchas ocasiones te vas a encontrar que vas a tener que volver atrás escuchar otros agentes que no habías considerado, rediseñar, entonces, eso hace que sea muy difícil, hace que sea difícil pero mucho más interesante el trabajo. (E4)

Un ejemplo concreto de estas capas superpuestas se da en el proceso participativo de la división de la ciudad en distritos. El proceso de división explicado es en realidad una investigación para asentar unas bases y tomar una decisión, se está formulando por tanto la política de distritos. Pero al mismo tiempo, dicho proceso ya está implementando la

participación, está poniendo en marcha mecanismos de participación e implementando una política en una fase supuestamente anterior, en la fase de formulación. Por ello, la participación modifica sustancialmente el esquema del ciclo de las políticas públicas, que aun siendo un instrumento analítico interesante para este caso, parece quedarse atrás y perder buena parte de los matices a la hora de analizar las políticas de participación.

En definitiva, podemos observar como la introducción de la participación modifica el desarrollo de las políticas públicas, volviendo estos procesos más orgánicos y flexibles, introduciendo la transversalidad, con una temporización diferente y unas fases superpuestas en continua interrelación.

5.3 El modelo de participación.

Una vez analizadas las políticas y con el esquema claro de sus características cabe explicar el modelo de participación del Ayuntamiento. Es pertinente anotar que no se explicita ni identifica un modelo de participación desde el Ayuntamiento, sino que se entiende que dicho modelo está en construcción y por lo tanto no puede darse como un apriorismo:

No creo en modelos (...) el modelo lo vamos a ir construyendo. (E1)

Esta afirmación dificulta la generalización de las prácticas de participación y el dibujo de un modelo. Son muchos los elementos identificados que se refieren a qué tipo de participación se está desarrollando, pero me detendré en los más repetidos y significativos.

En primer lugar, las políticas de participación se entienden como un derecho a ejercer por la ciudadanía, que tiene que ser accesible, posibilitando y promocionando así su uso:

Entender la participación como un derecho para todas las personas y tratando de llegar a garantizar ese derecho y ese hacer de ese derecho algo accesible. (E1)

Todas esas políticas están concebidas como dereitos para a cidadanía, nós ao chegar aquí o que fixemos foi pensar en como abrir novos dereitos para que a xente os exerza se quere. (E2)

Este derecho se centra en el plano individual, ya que se identifica que los mecanismos de participación asociativa, están más desarrollados y cabe otorgar e instituir dicho derecho individual, dándole poder de decisión y de toma de partido directa al ciudadano:

Ha sido más una tradición y un hábito en el Estado español de bueno de pensar la participación más vinculada pues apoyándose en colectivos concretos, específicamente Asociaciones de Vecinos, asociaciones sociales etc. Pero, pero no desde un plano pues eso, a cualquiera, desde un plano de cualquier persona tiene ese derecho. (E1)

Aun así, la instauración de este derecho individual no limita el desarrollo del asociacionismo, identificándose incluso cambios positivos en estos colectivos por contagio o comprensión de un nuevo contexto:

Las asociaciones ahora creen y son conscientes de que las personas a nivel individual también tienen su derecho a la participación y deben ejercer ese derecho (...) yo veo por ejemplo una conexión entre todas las asociaciones mucho más fuerte de la que había antes. Y como una conciencia un poco más de colectividad. (E3)

Para garantizar la accesibilidad a la participación entienden preciso el conocimiento y la expansión de una cultura participativa, exigida por las propias políticas, ya que al involucrar al ciudadano y pedirle una toma de partido este también precisa y pide más información:

Con las políticas de participación tienes que dar muchas más explicaciones tienes que ir más al detalle (...) que eso es muy interesante porque de repente genera también un conocimiento mayor. (E1)

Aparece consecuentemente la importancia de la labor informativa y el ejercicio pedagógico de las políticas:

Aparte de la labor informativa (...) siempre hay que hacer una labor un poco de educación. (E3)

Os puntos máis radicais son os procesos participativos para min, e sobre todo toda a pedagogía que vai asociada a eso. (E2)

Se busca, en definitiva, un cambio cultural sobre la concepción del papel del ciudadano en la función pública, activando y promoviendo la involucración del mismo:

Yo creo que en el fondo de todo esto estamos hablando de que las políticas de participación pueden contribuir a que haya una transformación de la cultura política (E1)

Estas características determinan y asientan las bases del proceso de empoderamiento, que recordamos significaba el paso de un estado de no poder a un estado de poder tanto en el nivel de los recursos (materiales e inmateriales) como en el nivel de valores. Este paso de no

poder a poder (ser parte, participar), está en marcha de manera diferente según el plan de acción. Encontramos como aparece el empoderamiento, en relación a la toma de conciencia y valor, por ejemplo en el Dillo ti o en el proceso de división de la ciudad en distritos:

Participar en un plenario para mucha gente yo creo que es algo que puede impone (...) que la gente pueda expresar lo que le preocupa, no sé que, yo entiendo que es un fuerte empoderamiento (E6)

Empoderarse claro que en algún sentido puede significar formarse cuando todos los ciudadanos se han formado y ahora tienen nuevos conocimientos nuevas visiones sobre su territorio. (E5)

Asimismo, también aparece el concepto en relación el nivel de los recursos y no solo de los valores, como se afirma para el proceso con la juventud:

Cuando uno busca generar consciencia y proporcionar los recursos para que las personas jóvenes de nuevo de una ciudad empiecen a ser más autónomas en la gestión e sus espacios y sus actividades y sus tiempos etc. eso sería la pura definición del empoderamiento (E4)

Un segundo elemento importante que cabe señalar es el de la producción conjunta de políticas públicas, es decir, la coproducción. Esta cuestión tiene un desarrollo desigual según los planes de acción, pero marca una intención y una línea discursiva constante, que señala la lógica a la que se tiende.

De esta manera, los procesos de división de la ciudad en distritos y el participadioiro con la juventud son claros ejemplos de producción conjunta de políticas públicas. En el primer caso la coproducción es menos evidente o explícita, ya que se inserta al ciudadano como un agente más al que se le pide opinión, aunque en realidad está formando parte fundamental de la decisión, no sólo de qué distritos habrá, sino y sobre todo de que funciones tendrán. En segundo lugar, el proceso con la juventud aparece como caso paradigmático de dicha lógica de la coproducción:

Es en resumen un proceso de coproducción de la política de juventud pues con la gente joven. (E1)

Aparece esta intención de manera clara. La puesta en marcha se dio de este modo, determinando qué políticas se llevarían a cabo y formulándolas conjuntamente. De todos modos, el desarrollo, que se intentaba realizar también de manera colaborada aún está en proceso de iniciarse.

Debido a no partir de un modelo de participación previo, algunos debates más teóricos quedan apartados. Así la vinculación entre la participación y la representación no pare no estar presente, y simplemente se entiende que en una institución representativa se están introduciendo la participación y construyendo nuevas perspectivas gobernanza. Se vincula además el futuro de la participación al reglamento mencionado y a la importancia de los distritos en la descentralización y la participación territorializada:

Tratamos de no ejercer únicamente esa democracia representativa, pero todavía no somos capaces de hacer ese ejercicio de delegación y de descentralización de competencias y de poder en lo participativo y en lo que pudiera ser la materialización de esa participación en unos distritos que nos imaginemos que puedan funcionar.
(E1)

En definitiva, se puede concluir que el modelo de participación del Ayuntamiento de A Coruña es un modelo en construcción, abierto y flexible, en el que se identifica la participación como un derecho individual, se enfatiza la pedagogía y la cultura participativa y se camina, aun con ritmos diferentes, en lógicas de empoderamiento y coproducción de políticas públicas.

6. CONCLUSIONES.

6.1. Conclusiones en base a los objetivos.

A modo de conclusiones, se exponen a continuación las principales aportaciones realizadas por el trabajo. Las conclusiones intentan exponer sintéticamente todo lo trabajado y se ordenan en función de los objetivos, valorando su cumplimiento, aunque no se mencionen individualmente.

La revisión teórica de la investigación alcanzó los objetivos de tipo teórico. En primer lugar se explicaron las políticas públicas y la participación, para a continuación abordar la relación entre participación y la democracia, centrada en lo político y lo institucional. Se comienza contextualizando el papel de las políticas públicas, entendidas como acciones programadas de las instituciones. Asimismo, se propuso el modelo interpretativo del ciclo de las políticas públicas, justificando su pertinencia analítica. Se explicaron también, las diferentes vinculaciones entre las políticas públicas y la participación, centrado en las características técnicas de las políticas e incidiendo en los significados de la coproducción y la participación. En segundo lugar, se exploró la relación histórica entre la democracia y la participación

directa, relación profunda y reiterada. A partir de este análisis se identificó la construcción de la democracia liberal como un fenómeno reciente y contradictorio, que está en crisis, y al que le aparecen propuestas teóricas y prácticas de diverso tipo. Por último, se describió el municipalismo como una corriente teórica y práctica que vincula la democracia participativa con la escala local, explicando también su relación con el objeto de estudio y el contexto de la investigación.

En lo referido al modelo de análisis y la propuesta metodológica, son varias las aportaciones del trabajo, cumpliendo con solvencia los objetivos específicos de tipo metodológico. El trabajo abre el debate sobre el papel e involucración de un investigador social en su investigación, en concreto en lo referido a una investigación sobre las políticas y la participación. Se reflexionó sobre la posición del investigador, desarrollando una estrategia de investigación participativa con una orientación mutiestratégica y una perspectiva estructural-dialéctica, adecuada y adaptada a las características del objeto de estudio. Además, se puede identificar como fortaleza de dicha perspectiva el nivel de detalle adquirido, a veces imposible sin esta vinculación participativa, así como una postura honesta del investigador que permite una mayor capacidad de análisis autocrítico. Por el contrario, se identifica como debilidad de la investigación participativa la amplitud y el detalle descriptivo del trabajo de campo, que imposibilitó en este caso estudiar la participación desde el usuario, carencia importante a tener en cuenta. Igualmente, en este sentido, la investigación parece adecuada para la evaluación y mejora de las políticas, obteniendo un punto de vista interno y una observación externa rica y detallada, pero falta del punto de vista del participante, insuficientemente abordado con el trabajo de campo. Se propuso en definitiva el modelo metodológico explicado, que mediante las tres principales técnicas de investigación: la observación participante, la entrevista especializada y el análisis documental trató con solvencia el objeto de estudio.

Con este contexto teórico y con las herramientas metodológicas explicadas, se analizaron las políticas del Ayuntamiento de A Coruña, centrando dicho análisis en las fases de formulación e implementación. Los programas de acción escogidos muestran diferentes niveles de participación, pero existen unas características comunes y unas diferencias claras a subrayar. Las políticas se caracterizan por unas metodologías accesibles, acompañadas por una función pedagógica, que profundiza en la cultura de la participación. Además, el nivel de participación va desde un carácter consultivo, de pregunta y rendición de cuentas como el Escaño ciudadano, hasta la coproducción y el empoderamiento con el plan de acción con la

juventud, que pretende formular e implementar la política colaborativamente. Entre medias se encuentra el Dillo ti y el proceso de división en distritos. Del Dillo ti se señala ese doble flujo de información que consiste en un ejercicio de rendición de cuentas y una consulta de los problemas del barrio. Del proceso de división en distritos se señala su carácter exploratorio e investigador, que tratando de formular una división de distritos implementa paralelamente la participación. Además, en todas las políticas se encontraron una serie de potencialidades interesantes que están más o menos desarrolladas. En resumen, el Dillo ti tiene un poder simbólico y de empoderamiento ciudadano importante. El Escaño ciudadano capacitaría la colocación en la agenda públicas por parte de los ciudadanos temas minoritarios u olvidados. El proceso de división de la ciudad en distritos tiene un fuerte carácter pedagógico y prevé ser la base de la futura organización de la participación y la gobernanza de la ciudad. Por último, el proceso con la juventud tiene una potencia aún por explorar de producción conjunta y acompañada de políticas, incidiendo en el empoderamiento juvenil.

Además en lo referido al ciclo de las políticas públicas, podemos observar cómo la introducción de la participación modifica el desarrollo de las políticas públicas, volviendo estos procesos más orgánicos y flexibles, introduciendo la transversalidad, unos tiempos más lentos y unas fases superpuestas en continua interrelación. De este modo, parece oportuno explorar nuevos instrumentos analíticos, que se adecuen a las características de la participación y mejoren las carencias del ciclo de las políticas públicas.

Por último, el modelo de participación del Ayuntamiento de A Coruña es un modelo en construcción, abierto y flexible, en el que se identifica la participación como un derecho individual, se enfatiza la pedagogía y la cultura participativa y se camina, hacia lógicas de empoderamiento ciudadano y coproducción de políticas públicas.

6.2. Puesta a prueba de la hipótesis.

Es pertinente poner a prueba la hipótesis formulada, ésta decía así:

La participación transforma la política municipal hacia la coproducción y el empoderamiento ciudadano.

Es posible validar dicha hipótesis a la luz de los resultados obtenidos. La participación en el Ayuntamiento de Coruña está transformando la política en diferentes signos, pero la coproducción y el empoderamiento ciudadano aparecen como elementos claves en la política

participativa. Cabe advertir de todos modos algún matiz. La participación está transformando la política hacia la coproducción y el empoderamiento a un ritmo desigual y con unas políticas con mayor protagonismo de estos elementos. Se considera validada ya que los conceptos aparecen también como intenciones latentes claras, sobre los que se está a trabajar desde otras políticas y otras perspectivas, pero no se pueden considerar las únicas características. Además, las limitaciones del estudio condicionan dicha afirmación, ya que cabría ampliar el foco para poder abarcar nuevas políticas. Sería interesante, además, introducir en el análisis la perspectiva de los participantes con mayor fuerza.

6.3 Consideraciones finales y extensiones del trabajo.

Durante la investigación, surgieron diferentes cuestiones que sin haber sido ser abordadas en profundidad, señalan debates y posibles continuaciones del trabajo. En primer lugar, cabría indicar que el debate sobre la democracia, la representación y la participación directa planteado en el marco teórico aparece como telón de fondo de la investigación. La perspectiva analítica propuesta, principalmente descriptiva y exploratoria, no capacitaba dicho análisis, pero una vez profundizado en las políticas como se ha hecho sería interesante abordar el debate, intentando operativizar los conceptos y explicar su relación.

En segundo lugar, la perspectiva analítico-metodológica propuesta tiene cierto interés para su réplica y ampliación. El trabajo aportó una minuciosidad metodológica y descriptiva que señala claves relevantes para poder investigar participativamente un objeto de estudio de estas características. Parece oportuno mejorar dicho modelo de análisis con vistas a replicar el estudio en diferentes ciudades.

Por último, el modelo de participación que se trata de describir es necesario ampliarlo y completarlo. En primer lugar, conviene señalar que falta la postura de los participantes, y que las observaciones del trabajo de campo no son una técnica suficiente para captarla. Además, se indica en la investigación la aparición del empoderamiento y la coproducción como conceptos clave, pero aún no se analiza su relación e interacción. De este modo, también cabría profundizar en ciertos debates sobre el modelo, como la relación entre el colectivo y el individuo, las consecuencias sociales y culturales de la aplicación de este tipo de participación en el Ayuntamiento de A Coruña. Señalar por último el interés en analizar el futuro próximo, una vez se implemente la política participativa de distritos y aparezca una participación de mayor proximidad con unos recursos y servicios descentralizados.

7. DIFICULTADES ENCONTRADAS Y AUTOEVALUACIÓN.

Se recogen en este apartado las dificultades encontradas durante el proceso investigador y la consecuente toma de decisiones para superar las problemáticas. Además, se realiza una breve autoevaluación, explicando las debilidades y fortalezas del trabajo.

La primera dificultad encontrada se refiere al marco teórico. Las temáticas centrales de la discusión teórica eran la democracia, la participación y las políticas públicas, todas de una amplitud teórica mayúscula difícil de asumir. Además, se trató de relacionar los conceptos, sin limitarse a una enumeración de teorías y autores. Esta problemática conllevó una revisión bibliográfica muy amplia, que se tradujo en un marco teórico igualmente extenso.

La segunda problemática está relacionada con la formulación de la investigación y el modelo de análisis. Aparece la gran dificultad de medir un cambio, en concreto, la apertura de un sistema cerrado, es decir, la administración a través de las políticas públicas de participación. Esta realidad condicionó los objetivos, optando por centrar las unidades de análisis en solo cuatro políticas, pero a su vez intentando recoger detalladamente todos sus elementos. Además, el modelo de análisis se ajustó a esta dificultad, tratando con flexibilidad la delimitación del objeto de estudio y la operativización de los conceptos.

Unido a esta problemática aparece la dificultad de realizar un trabajo de campo exitoso. Siguiendo con la lógica del modelo de análisis, se tomó la decisión de realizar un trabajo de campo lo más minucioso posible, pero centrado de nuevo en los elementos concretos a estudiar. Cabe decir que, aun así, el nivel de apertura de dicho campo conllevó la obtención de información interesante y enriquecedora para el estudio no prevista, encontrando una nueva problemática referida al análisis.

Además, en relación con el trabajo de campo, aparecieron dificultades vinculadas con la metodología. La decisión de dar un carácter participativo a la propia investigación hizo necesario una revisión teórica y una justificación de la estrategia metodológica amplia y más detallada de lo normal. Frente a la posibilidad de adherir la investigación a algún tipo de perspectiva participativa ya existente como la Investigación Acción Participativa (IAP), se decidió adaptar la investigación al caso concreto, por lo que se detallaron las decisiones tomadas.

Por último, en lo referido a las problemáticas, aparecieron dudas importantes sobre cómo realizar el análisis. Fruto de las dificultades encontradas con la formulación de la investigación y el modelo de análisis, no se pudo realizar un análisis más profundo y explicativo, ya que el detalle de lo investigado y la amplitud del trabajo de campo requerían un mayor carácter descriptivo. De este modo, se incidió en las características descriptivas de las políticas investigadas y se trazaron las principales aportaciones de la investigación del modelo de participación.

Las principales debilidades del trabajo están relacionadas con las problemáticas mencionadas. Una importante debilidad de la investigación es un análisis excesivamente descriptivo. Esto se dio así, conscientemente, fruto del modelo de análisis y las metodologías escogidas, que buscaban una información detallada de una realidad desconocida y que por lo tanto pedía una aproximación más exploratoria y descriptiva. Además, se identifica claramente la falta de información de los participantes en las políticas. Se decidió obviar esta parte por la amplitud explicada, pero un mayor nivel de análisis y relación exigiría contar con esa otra voz, más allá de las observaciones.

En cuanto a las fortalezas, resaltar un marco teórico amplio y oportuno, que es capaz de abordar conceptos y teorías complejas y extensas como la democracia o la participación, poniéndolas en relación con el objeto de estudio y los objetivos de la investigación.

Además cabría resaltar la perspectiva participativa de la investigación. Las investigaciones sobre políticas públicas raramente tienen un nivel de participación como el aquí expuesto. Por tanto, parece interesante la formulación de una innovación metodológica como la realizada, adecuándola al caso de estudio. Asimismo, el trabajo de campo fue amplio y duradero en el tiempo, pudiendo observarse la evolución de las políticas y las problemáticas aparecidas, imposibles de captar con una foto fija. Por último, el resultado final de la investigación facilita una aproximación al objeto de estudio solvente, que podría favorecer la repetición o ampliación de este tipo de investigaciones participativas sobre políticas públicas y participación.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Abellán García, F. (2011). *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Alberich Nistal (2000). Perspectivas de la investigación social En Villasante, R., Montañés, M. y Martí, J. (Eds.), *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*, (pp. 59-71). Madrid: El Viejo Topo.
- Alonso, L. (2015). Introducción: indignación, protesta y cooperación. En Torres Albero, C. (Ed.), *España 2015. Situación social* (pp. 1109-1114). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Asensi Sabater, J. (2013). Discursos de la democracia. En Noguera Fernández, A. (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación* (pp. 41-64). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Avritzer, L. y de Sousa Santos, B. (2003). Para ampliar el canon democrático. *Eurozine*. Descargado de http://www.eurozine.com/articles/article_2003-11-03-santos-es.html.
- Biehl, J. (2009). *Las políticas de la ecología social. Municipalismo libertario*. Barcelona: Lalevir / VIRUS.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Calle Collado, Á. (2015). El municipalismo político y social. Paradigmas y propuestas. En Calle Collado, A. y Vilaregut Sáez, R. (eds.), *Territorios en democracia. El municipalismo a debate* (pp. 13-37). Madrid: Icaria.
- Calle Collado, Á. y Vilaregut Sáez, R. (eds.). (2015). *Territorios en democracia. El municipalismo a debate*. Madrid: Icaria.
- Carmona Pascual, P. (2015). La democracia local. Memorias del común, el federalismo y los municipios libres. En Calle Collado, A. y Vilaregut Sáez, R. (eds.), *Territorios en democracia. El municipalismo a debate* (pp. 39-52). Madrid: Icaria.

- Dahl, R. (2004). La democracia. *POSTData*, 10, (11-55). Descargado de <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/la-democracia-robert-dahl/>.
- de Cabo de la Vega, A. (2013). Representación y democracia como formas de legitimación y como formas de gobierno. En A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación* (pp. 103-122). Valencia: Tirant lo Blanch.
- de Cabo Martín, C. (2013). Teoría de la democracia. En A. Noguera Fernández (coord.), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación* (pp. 17-37). Valencia: Tirant lo Blanch.
- de Sousa Santos, B. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid, Bogotá: TROTTA/ILSA.
- Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M., & Alarcón, P. (2012). *¿"Democracia sigolosa" en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid: Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- García de Enterría, G. (1960). Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. *Revista de administraciones públicas*, 33, 79-110.
- Gutiérrez Díaz, E. (2014). La evaluación de las políticas públicas. . En Pastor Abaladejo, G. (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 101-127). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos.
- Herrero López, R. (2014). La implementación de las políticas públicas. En Pastor Abaladejo, G. (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 83-100). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ibáñez, T. (1990). *Nuevos avances en investigación social*. Barcelonas: Cuadernos A

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- López Sánchez, E. (2014). La formulación de las políticas públicas. . En Pastor Abaladejo, G. (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 67-82). Valencia: Tirant to Blanch.
- Losada Maestre, R. (2014). La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas. En Pastor Abaladejo, G. (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 47-66). Valencia: Tirant to Blanch.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Lozares, C., Martín, C. y López, P. (1998). Un tratamiento multiestratégico en la investigación sociológica. *Papers*, 55, 27-43
- Morán, M. L y Benedicto, J. (2015). Culturas políticas y ciudadanía en el marco de una crisis institucional. . En Torres Alberro, C. (Ed.), *España 2015. Situación social* (pp. 1115-1125). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Needham, C. (2007). Realising the Potential of Co-production: Negotiating Improvements in Public Services. *Social Policy & Society*, 7(2), 221–231.
- Noguera Fernández, A. (coord.) (2013). *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Observatorio Metropolitano. (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Oñate, P. (2015). Partidos, financiación, representación y corrupción. En Torres Alberro, C. (Ed.), *España 2015. Situación social* (pp. 969-984). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pastor Abaladejo, G. (Ed.). (2014). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant to Blanch.

- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984) *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Quivy, Raymond y Luc Van Campenhoudt (1992). *Manual de investigación en ciencias sociales*, México: Limusa
- Ramírez Nardiz, A. (2009). *Democracia participativa. La experiencia española contemporánea*. Universidad de Alicante: Alicante
- Rodríguez Villasante, T. (2007). Una articulación metodológica: desde textos del Socio-análisis, I(A)P, F. Praxis, Evelyn F. Keller, Boaventura S. Santos, etc. *Política y Sociedad*, 44, 141-157
- Román Masedo, L. (2014). La terminación de las políticas públicas. En Pastor Abaladejo, G. (Ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 129-146). Valencia: Tirant to Blanch.
- Shumpeter, J. A. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Subirats Humet, J. y García Bernardos, A. (Eds). (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona: Icaria.
- Torres Albero, C. (Ed.). (2015). *España 2015. Situación social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Touraine, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* Madrid: Temas de Hoy.
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Villasante, R., Montañés, M. y Martí, J. (2000). *La investigación social participativa. Construyendo ciudadanía*. Madrid: El Viejo Topo.

9.ANEXOS.

9.1 Anexo I. Guión inicial de las entrevistas.

Se partió de dos tipos de guiones, abiertos y personalizados para cada política, pero que recogían los dos tipos de perfil de entrevista, la de perfil político (o técnico) que es parte del Ayuntamiento y la del perfil técnico externo.

9.1.1 Entrevista perfil político.

1. ¿Qué políticas o planes de acción se han llevado a cabo?

1.1 Describir en términos generales las siguientes políticas:

Dillo Ti, A Porta Aberta Xuventude, División da cidade en distritos, Escano cidadá.

En concreto, comparar y explicar diferencias.

- Objetivos e intenciones.
- Marco legal.
- Actores involucrados.
- Metodologías.
- Recursos.
- Desarrollo.

2. Como modifica la lógica de las políticas que ya se pondrían en marcha normalmente al introducir la participación?

2.1 ¿Cómo se modifican las fases de formulación e implementación?

3. Cuáles son los objetivos a medio largo plazo con estas políticas, es decir, en el modelo de Ayuntamiento,

3.1 ¿Cómo se entienden y cuál es el horizonte hacia el que se quiere caminar?

3.2 ¿Cuál es la relación representación participación que existe? ¿Y cuál queréis que sea?

9.1.2 Entrevista perfil técnico externo.

1. ¿Cuál es tu relación con las políticas de participación? ¿Y cuál es o ha sido tu función?
2. ¿Qué es *la política correspondiente a cada entrevistado*? ¿Qué fases ha tenido?

2.1 Características de la política. En concreto, explicar diferencias y comparar:

- Objetivos e intenciones.
 - Marco legal.
 - Actores involucrados.
 - Metodologías.
 - Recursos.
 - Desarrollo.
3. ¿Qué características más relevantes señalarías del proceso participativo?
3.1 ¿Y dificultades?
 4. ¿Qué papel percibes que tiene este plan de acción dentro de las políticas del Ayuntamiento?
 5. ¿Qué nivel participativo tiene? (consultivo deliberativo...)
 6. ¿Cómo modifica la introducción de la participación en una política de planificación juvenil?
 7. Comentar elementos característicos que hayan ido saliendo, por ejemplo:
 - Transversalidad.
 - Cultura de la participación (Ciudadanía y Gobierno municipal).
 - El papel del ciudadano y la asociación. Individual/Colectivo.
 - Empoderamiento del proceso participativo
 - Coproducción políticas
 - Política estructural.